

N° 523

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2020

RAPPORT D'INFORMATION

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2020,

FAIT

Par Mme Valérie LÉTARD,

Présidente de la délégation du Bureau
chargée du travail parlementaire, de la législation en commission,
des votes et du contrôle

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE.....	7
AVANT-PROPOS	9
PREMIÈRE PARTIE - SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS	11
I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS PLEINEMENT INTÉGRÉ DANS LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DU SÉNAT.....	11
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2018-2019	17
DEUXIÈME PARTIE - ANALYSE DES COMMISSIONS	35
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	37
INTRODUCTION	39
PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	41
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	41
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	43
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ...	44
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS.....	44
DEUXIÈME PARTIE - L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	57
I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE	57
II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT	88
III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	131
IV. ÉNERGIE	135
V. AUTRES LOIS	165
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	173
PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	177
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	177

II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	178
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ..	178
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT	179
V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION.....	180
 DEUXIÈME PARTIE - L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	183
I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES.....	183
II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	188
 TROISIÈME PARTIE - UN EXEMPLE D'EXPÉRIMENTATION SUIVI PAR LA COMMISSION.....	191
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	193
 INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES.....	195
 PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	197
I. LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	197
II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2018	205
III. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2018-2019.....	205
IV. LES EXPÉRIMENTATIONS, RETOUR SUR UNE MÉTHODE DE CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI	263
 COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	267
 AVANT-PROPOS	269
 PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	271
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	271
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	275
III. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT	275
 SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR.....	279
I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	279

II. TRANSPORT ET ÉCONOMIE MARITIME.....	298
III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	322
COMMISSION DE LA CULTURE.....	329
PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	331
I. LE BILAN DE LA SESSION 2019-2020	331
II. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES.....	332
III. LES RAPPORTS AU PARLEMENT	334
DEUXIÈME PARTIE - L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	337
I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	337
II. CULTURE.....	348
III. COMMUNICATION	351
IV. JEUNESSE ET SPORTS.....	355
COMMISSION DES FINANCES	359
AVANT-PROPOS	361
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	365
PREMIÈRE PARTIE - LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES - ÉLÉMENTS STATISTIQUES	367
I. L'APPLICATION DES CINQ LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019...368	
II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES DEPUIS LE DERNIER CONTRÔLE : UN DÉSTOCKAGE MESURÉ.....	398
III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE.....	419
DEUXIÈME PARTIE - LE SUIVI DES ORDONNANCES ET DES RAPPORTS	421
I. DES LENTEURS CONSTATÉES DANS LA RATIFICATION DES ORDONNANCES	421
II. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT	427
EXAMEN EN COMMISSION.....	447

COMMISSION DES LOIS	455
INTRODUCTION	457
PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	459
I. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN NETTE DIMINUTION EN 2018-2019	459
II. DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES MAIS RAREMENT REMIS.....	474
III. UN NOMBRE IMPORTANT D'AUTRES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE	476
IV. FOCUS SUR TROIS DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX ISSUS DE MESURES D'APPLICATION	478
DEUXIÈME PARTIE - SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS	483
TROISIÈME PARTIE - EXAMEN EN COMMISSION.....	551
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	553
PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES	561
I. BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI « PACTE » (LOI RELATIVE À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES N° 2019-486 DU 22 MAI 2019)	563
II. ANALYSE PAR COMMISSION PERMANENTE.....	569
ANNEXES.....	619
LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2018-2019.....	621
COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT	625

SYNTHÈSE

Le présent bilan, dirigé par Mme Valérie Létard, Présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, s'appuie sur l'examen détaillé présenté par chaque commission permanente du Sénat sur la mise en application des lois relevant de sa compétence. Les conclusions de la commission des affaires européennes et de la commission spéciale pour la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises y figurent également. Ce rapport d'information analyse la mise en application des lois votées lors de la session parlementaire 2018-2019, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019.

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 72 %, légèrement en baisse par rapport à l'année précédente, où il était de 78 % (-6 points, soit -7,7 %). Ainsi, sur les 918 mesures règlementaires attendues, seules 660 ont été prises. Ce taux est inférieur à celui constaté sur l'ensemble de la XV^e législature (78 % également) et rompt avec la dynamique de progrès constatée dans le bilan 2019 de l'application des lois. Ce constat s'inscrit dans un **contexte général d'accroissement du nombre de mesures d'application** figurant dans les textes de lois, qui a augmenté de près de la moitié par rapport à la session 2017-2018.

Le délai moyen de publication des textes d'application est également légèrement supérieur à celui constaté sur la session précédente. En moyenne, **les mesures règlementaires d'application ont été publiées cinq mois et 12 jours après la promulgation de la loi**, soit près d'un mois de plus que l'année précédente et revenant ainsi au délai moyen constaté lors de la session 2017-2018 (cinq mois et 10 jours).

Le taux de remise des rapports est en baisse par rapport au bilan précédent, où il était déjà très inférieur aux attentes. Sur la XV^e législature, seulement 27 % des rapports prévus par la loi ont été remis. **Cette proportion diminue encore sur la session et se situe à 12 %, contre 35 % l'année passée.**

L'accroissement du recours aux **ordonnances** en lieu et place de la navette législative ordinaire se poursuit. Les constats qui ont été effectués en ce sens dans les précédents bilans de l'application des lois se vérifient : **si une décrue a été constatée en 2018, année pendant laquelle seules 28 ordonnances avaient été prises contre 81 en 2017, leur nombre a de nouveau augmenté en 2019.** Le Gouvernement a ainsi eu recours à **59 ordonnances en 2019**. Les arguments de rapidité invoqués pour justifier le recours aux ordonnances se heurtent à la lenteur de la publication de leurs textes d'application. Le délai entre la promulgation de la loi d'habilitation et la prise des ordonnances est en effet de près d'un an en moyenne.

L'usage des **expérimentations** s'est accru sur la dernière décennie. S'agissant des expérimentations législatives, la publication des mesures d'application est d'autant plus nécessaire. Plusieurs défauts peuvent cependant être notés dans la mise en place et la conduite des expérimentations, en particulier du fait de leur généralisation précoce ou encore de l'abandon en cours de certaines d'entre elles.

**Tableau synthétiques des principales données du bilan de l'application
des lois votées lors de la session 2018-2019.**

Nombre de lois votées lors de la session 2018-2019, hors conventions internationales	49 (+8)
Taux d'application des lois de la XVème législature	78 %
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	31
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2018-2019	72 % (- 6 points)
Nombre de mesures d'application attendues dans les lois adoptées lors de la session 2018-2019	918 (+ 258)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2018-2019	82
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2018-2019 dont la date d'échéance est passée	72
Délai moyen de parution des décrets d'application pris lors de la session 2018-2019	5 mois et 12 jours
Nombre d'ordonnances prévues sur la session 2018-2019	59

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

L'expertise du Sénat en matière d'application des lois est désormais reconnue. La mission d'information sur la concrétisation des lois de l'Assemblée nationale s'est notamment penchée en novembre dernier sur ce suivi, ce qui souligne la qualité du travail mené par le Sénat, et en particulier par les commissions permanentes. Ce sont elles qui sont au fondement du dispositif de contrôle de l'application des lois, comme indiqué à l'article 22 du Règlement du Sénat. Comme chaque année, j'ai décidé d'inclure dans ce bilan le suivi des positions européennes effectué par la commission des affaires européennes. Les conclusions de la commission des affaires européennes et de la commission spéciale pour la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises figurent également dans ce rapport.

Ce bilan a été effectué cette année dans les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire. Les commissions ont pu se mobiliser dans des conditions délicates liées aux mesures de prévention de l'épidémie, et notamment du confinement. Je les remercie pour leur implication, qui a permis de maintenir l'étape incontournable du calendrier de notre institution que constitue la rédaction de ce bilan.

L'efficacité de cet exercice découle également d'un dialogue nourri avec le Gouvernement. Comme chaque année, j'ai auditionné pour la préparation de ce bilan M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement. Ce rendez-vous maintenant habituel permet aux présidents de commission d'interroger l'administration sur des textes d'application qui n'ont pas été publiés. Le contrôle de l'application de lois mené par le Sénat a fait la preuve de son efficacité, en témoigne l'accroissement du nombre de décrets dont la publication est consécutive aux différentes communications des commissions sur le sujet au cours du dernier mois.

Le taux global d'application des lois calculé par le logiciel APLEG utilisé par le Sénat est de 72 %, soit un taux légèrement inférieur à celui de l'année dernière (78 % en 2019, soit - 6 %). Sur les 918 mesures réglementaires attendues, seules 660 ont été publiées. Le délai moyen de publication des textes d'application est également légèrement supérieur à celui constaté sur la session précédente.

La prise des mesures d'application a été en partie perturbée par la crise sanitaire. Celle-ci a impliqué une réorientation de l'action des

ministères et a nécessité la prise simultanée d'un grand nombre de mesures réglementaires liées à la gestion de la crise. Toutefois, le Gouvernement s'engage depuis 2008 à prendre les décrets d'application six mois au plus tard après la parution des lois. Ce délai était écoulé au début de la crise sanitaire, la dernière votée sur la session étant la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019. La situation sanitaire n'aura donc eu un impact que marginal au 31 mars 2020, qu'il faudra bien entendu prendre en compte de manière beaucoup plus approfondie dans le bilan de l'application des lois au 31 mars 2021.

Le recours aux ordonnances en lieu et place de la navette législative ordinaire, déjà signalé dans les précédents bilans de l'application des lois, persiste. **Si une décrue a été constatée en 2018, année pendant laquelle seules 28 ordonnances avaient été prises contre 81 en 2017, leur nombre a de nouveau augmenté en 2019, pour atteindre 59 ordonnances.** Le suivi des très nombreuses ordonnances prises pendant l'état d'urgence sanitaire devra également constituer un des points centraux d'analyse du prochain bilan de l'application des lois.

J'ai souhaité cette année mettre l'accent sur le suivi de l'application des expérimentations. Celles-ci, de plus en plus fréquemment utilisées dans la construction de la loi, peuvent être de formidables outils. Mais les généralisations précoces d'expérimentations, parfois sans même attendre les premières évaluations, sont encore trop nombreuses. C'est pourquoi le suivi de la publication des textes d'application et de la remise des rapports d'évaluation est particulièrement indispensable s'agissant des expérimentations.

Enfin, le taux de remise des rapports est encore inférieur à celui constaté l'année dernière. **12 % des rapports seulement sont remis au Parlement par le Gouvernement. La vigilance du Sénat doit être maintenue sur ce point.**

La résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôle de l'application et de l'évaluation des lois adoptée le 6 juin 2019 accentue le rôle des commissions sur ce point. Elle confie au rapporteur d'un projet ou d'une proposition de loi la responsabilité **d'assurer le suivi de son application, en rendant compte chaque année à sa commission de l'état d'application de la loi promulguée,** et notamment de la publication des textes d'application. Il est encore trop tôt pour tirer dans ce rapport les conséquences de cette réforme, seules les dernières lois votées lors de la session 2018-2019 étant concernées par cette modification. L'analyse de ses conséquences sera un des enjeux du bilan au 31 mars 2021.

PREMIÈRE PARTIE - SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS

I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS PLEINEMENT INTÉGRÉ DANS LE DISPOSITIF DE CONTRÔLE DU SÉNAT

A. UN SUIVI EFFECTUÉ PAR LES COMMISSIONS PERMANENTES POUR ASSURER LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

1. L'adoption des textes d'application par le Gouvernement est indispensable à la bonne application des lois

Le Sénat assure un suivi de l'application des lois depuis plus de quarante ans. Le présent rapport constitue un bilan de la publication des mesures prévues par les lois votées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019. La date de référence pour l'application des lois sur la session 2018-2019 est le 31 mars 2020, soit six mois après la clôture de la session. Ce délai de six mois correspond à celui que le Gouvernement s'est fixé comme objectif dans la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois**.

Un nombre croissant de dispositions prévues dans les textes de loi ne sont applicables qu'une fois prises les mesures réglementaires indispensables à leur mise en œuvre. Ainsi, **920 mesures d'application, dont 870 décrets**, étaient nécessaires pour permettre la pleine application des lois votées pendant la session 2018-2019.

Le suivi effectué par le Sénat consiste à déterminer la part des mesures d'application attendues par rapport au nombre de dispositions figurant dans les lois votées au cours de la session et prévoyant un texte d'application, en incluant les décrets et les arrêtés. La publication des rapports et des ordonnances doit être prise en compte afin d'avoir une vision globale de l'application des lois. Toutefois, le suivi de ces textes ne figure pas dans le calcul.

Les lois sont classées en quatre catégories :

- les **lois d'application directe** pour lesquelles aucune mesure d'application n'est attendue ;

- les **lois applicables**, pour lesquelles l'ensemble des textes d'application ont été pris ;

- les **lois partiellement mises en application**, pour lesquelles seules certaines des mesures attendues ont été prises ;

- les **lois non mises en application**, pour lesquelles aucune des mesures attendues n'a été prise.

L'objectif du Sénat dans le suivi de l'application des lois est double. Celui-ci permet de veiller à ce que les textes réglementaires mentionnés dans les lois soient effectivement pris, afin que les lois soient entièrement applicables aussi rapidement que possible. Ce bilan a également pour objectif de s'assurer du respect par le Gouvernement des intentions du législateur lors de la rédaction des mesures d'application. Le travail de suivi effectué par le Sénat est donc un travail de fond, afin de veiller à la conformité à la loi des dispositions qui figurent dans les décrets d'application.

2. Le rôle des commissions permanentes dans le travail de contrôle en continu de l'application des lois

Les commissions permanentes sont au fondement du dispositif de contrôle de l'application des lois du Sénat. Au titre de **l'article 22 du Règlement du Sénat**, « *les commissions permanentes assurent [...] le suivi de l'application des lois* ». Chaque commission permanente est chargée de l'examen des textes d'application relevant de sa compétence. Sur la base d'un examen exhaustif et continu du Journal officiel, elles s'assurent de la prise dans les délais prévus des mesures d'application de chacune de ces lois. Les commissions échangent par ailleurs avec les services correspondants au sein des administrations afin de déterminer les raisons qui ont empêché ou retardé la parution de certains textes. Le Règlement intérieur du Sénat précise enfin que la commission des finances suit et contrôle l'exécution des lois de finances, tandis que la commission des affaires sociales effectue la même tâche concernant les lois de financement de la sécurité sociale.

Concernant le cas particulier des commissions spéciales, les articles de loi sont dans un premier temps répartis entre les différentes commissions qui en assurent le suivi. C'est le cas cette année concernant le suivi de **la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019** pour laquelle une synthèse globale figure dans la deuxième partie du présent rapport.

De plus, et comme c'est désormais le cas chaque année, ce rapport intègre le bilan de la prise en compte et de la mise en œuvre des positions européennes adoptées par le Sénat, effectué par la commission des affaires européennes.

B. UN CONTRÔLE ASSURÉ AU TRAVERS D'ÉCHANGES CONTINUS AVEC LE GOUVERNEMENT

Le bilan annuel précédent montrait une concordance des chiffres du Sénat avec le taux d'application résultant des calculs du Gouvernement. Ce constat n'est cependant pas renouvelable sur la session 2018-2019, **l'écart s'élevant à près de 10 points**. En effet, alors que les calculs du Sénat

aboutissent à un taux global d'application de 72 % seulement, les **services du Secrétariat général du Gouvernement parviennent pour leur part à un taux global de 82,4 %**, en légère baisse par rapport à la session 2018-2019 (- 2 %).

Le taux calculé par le Sénat peut diverger de celui calculé par le Gouvernement pour des raisons techniques, qui sont de deux ordres. La première est que le Sénat effectue un contrôle global des mesures d'application des lois, en **incluant les arrêtés** dont la publication est prévue par la loi. Ce n'est pas le cas du secrétariat général du Gouvernement. Il peut également diverger pour des raisons politiques, notamment lorsque le Sénat considère qu'un décret pris ne respecte pas la volonté du législateur, et donc que la mesure attendue n'est pas prise.

D'autre part, le Sénat intègre dans son taux les mesures attendues pour des articles dont l'entrée en vigueur est différée, à la différence du Gouvernement. Il faut également y ajouter **37 mesures éventuelles**, pour lesquelles l'adoption d'une mesure d'application est une faculté offerte par le législateur et non une obligation.

Les mesures d'application différées

Le Sénat intègre immédiatement dans son taux d'application des lois les mesures attendues pour des articles dont l'entrée en vigueur est différée, à la différence du Gouvernement. Cela contribue à la divergence statistique constatée avec le taux global d'application calculé par le Gouvernement. À titre d'exemple, les huit mesures prévues par la loi n°2019-733 du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé sont d'application différée. Le taux d'application constaté de la loi est donc de 0%, alors que les dispositions législatives concernées ne sont pas encore applicables. Le Sénat considère toutefois que ces mesures d'application doivent être rattachées à l'exercice lors duquel la loi a été adoptée.

On constate une **augmentation du nombre des mesures d'application différée** entre la session 2017-2018 et la session 2018-2019.

- En **2017-2018 : 60 mesures différées** étaient attendues, réparties comme suit : six mesures prévues par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, 19 mesures prévues par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 20 mesures prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et six mesures prévues par la loi de finances pour 2018.

- En **2018-2019 : 79 mesures différées** étaient attendues, **50 d'entre elles étant prévues par des articles de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.** Le Gouvernement aboutit pour sa part à une somme de **118 mesures différées**, essentiellement pour des raisons de périmètres différents. Dans sa communication sur le bilan de l'application des lois, la commission des lois déplore d'ailleurs que l'entrée en vigueur différée au prochain renouvellement général des instances dans la fonction publique n'intervienne trop tardivement. En revanche, à l'inverse de l'année précédente, une seule mesure était prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et trois mesures prévues par la loi de finances pour 2019.

Si l'on excepte ces deux types de mesures, **le taux global d'application des lois s'élève à 82,7 %**, soit le même niveau que celui constaté par le Gouvernement. Il est toutefois en baisse par rapport à celui calculé selon les mêmes modalités à l'issue de la session parlementaire 2017-2018 (où il s'élevait à 86 %). Lors de son audition, M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement, a suggéré à votre rapporteure de convenir d'une harmonisation des référentiels utilisés par le Sénat et le Gouvernement, afin de limiter les effets de périmètres qui brouillent la lecture des taux d'application. Si un rapprochement est souhaitable, **il ne doit pas conduire à mettre de côté les arrêtés**, dans la mesure où le suivi de leur publication est indispensable à un contrôle exhaustif de la mise en application des **lois**.

Par ailleurs, si les commissions permanentes sont en lien continu avec le Gouvernement pour le suivi de l'application des textes de loi, le bilan annuel est également l'occasion d'échanger avec le Secrétaire général du Gouvernement ainsi qu'avec le ministre chargé des relations avec le Parlement sur le sujet. Ces rencontres sont l'occasion pour votre rapporteure et ses collègues de mettre l'accent sur l'importance de l'application des lois et de relayer les interrogations des commissions concernant certains textes d'application manquants. Lors de son audition, le Secrétaire général du Gouvernement a par exemple distingué plusieurs **raisons pouvant justifier l'absence de prise de mesures d'application**.

Parmi ces raisons, et outre celles uniquement conjoncturelles car tenant à la crise sanitaire, cinq ont été retenues :

- **non-conformité du dispositif au droit européen.**
- attente de la réponse de la Commission européenne à la **notification du dispositif** effectuée par le Gouvernement.
- **impossibilité de mener à bien une consultation obligatoire.**
- **illégalité du décret selon le Conseil d'État**, impliquant pour le Gouvernement de revenir devant le Parlement.
- absence de prise du décret en raison d'un **choix d'ordre politique effectué par le Gouvernement**, notamment pour répondre à la demande des acteurs entrants dans le champ de la disposition concernée. Dans ce dernier cas, le contrôle du Sénat est d'autant plus important afin de s'assurer que les décisions prises n'aillent pas à l'encontre de l'esprit du législateur.

C. UN BILAN ANNUEL EFFICACE ET COMPLÉMENTAIRE AUX AUTRES MODES DE CONTRÔLE DU GOUVERNEMENT PAR LE SÉNAT

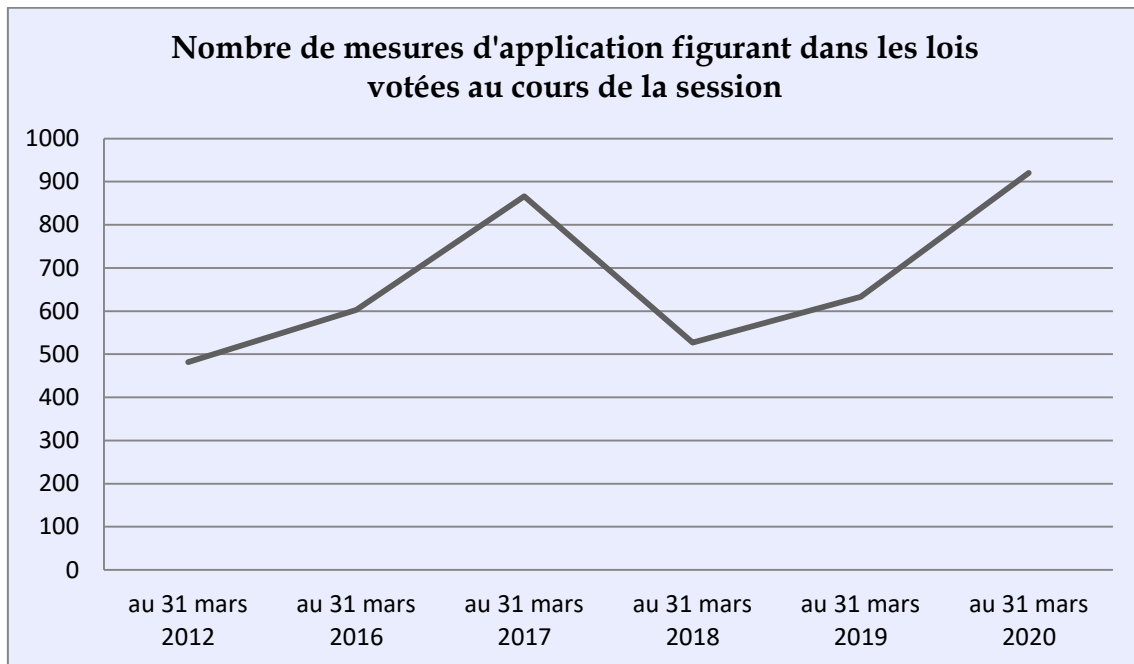
1. Les limites d'un suivi exclusivement quantitatif de l'application des textes de lois

Le mode de calcul utilisé par le Sénat permet d'obtenir une vision globale de l'application des lois. Toutefois, l'analyse statistique ne peut constituer l'exclusivité de ce contrôle : une approche uniquement comptable présenterait des inconvénients qu'il convient de prendre en compte.

Tout d'abord, le taux global d'application comporte un **bias statistique**. En effet, il ne prend en compte que le nombre de décrets et non leur importance respective. Comme l'indique M. Philippe Bas, président de la commission des lois, « *il convient de relativiser les données chiffrées, car les mesures d'application des lois ne sont ni toutes aussi urgentes ni toutes aussi aisées à prendre les unes que les autres* »¹.

Dans le contexte actuel d'inflation législative, une diminution du taux d'application des lois peut découler d'une augmentation du nombre de mesures à prendre. **Depuis le début de la XVe législature, près de 1600 mesures d'application étaient attendues, dont 918 pour la seule session 2018-2019.** Au 31 mars 2019, 461 mesures avaient été publiées pour les lois votées au cours de la précédente session. **Au 31 mars 2020, 662 mesures avaient été prises,** soit une augmentation que ne reflète pas le taux d'application global. Cet accroissement du nombre de mesures attendues est à relier à la longueur grandissante des textes législatifs. La commission des lois souligne ainsi que les 19 lois relevant de sa compétence comportaient au total 332 articles dans leur version définitive, contre 218 en début de navette.

¹ Communication de la commission des lois du mercredi 29 avril 2020.



Par ailleurs, il est essentiel de garder à l'esprit qu'y compris pour les lois non mises en application, c'est-à-dire dont aucune des mesures d'application n'a été publiée, la loi peut rester dans sa très grande majorité applicable, lorsqu'elle comporte un grand nombre d'articles d'application directe.

2. L'application des lois s'intègre dans le dispositif de contrôle plus large du Sénat

Pour pallier ces difficultés, il est nécessaire d'élargir le bilan comptable de l'application des lois à un bilan plus qualitatif. Par exemple, les commissions permanentes s'assurent que les mesures d'application respectent la volonté du législateur. Au-delà de l'examen statistique, ce bilan est aussi et surtout l'occasion d'analyser l'application des lois de manière qualitative.

Le bilan de l'application des lois s'inscrit par ailleurs dans le **cadre plus large des travaux de contrôle du Sénat** et rejoint les différents outils utilisés par les commissions et plus généralement par les sénateurs.

C'est par exemple le cas des questions parlementaires : les sénateurs peuvent revenir sur les motifs de l'inapplication au travers d'une question écrite ou orale, ou encore par une lettre au ministre concerné ou au Premier ministre. Ainsi, la mise en application de l'article 17 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, relatif à la compensation de la charge résultant pour les communes de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire a fait l'objet de trois questions différentes, dont deux

questions orales lors des séances hebdomadaires de questions au Gouvernement¹.

Par ailleurs, les différents rapports et avis budgétaires fournissent l'occasion de mener à bien un bilan détaillé de l'application des lois pour l'action publique considérée. Des groupes de travail et de suivi sectoriels sont créés régulièrement par les commissions pour suivre des thématiques spécifiques. Le rapport d'étape réalisé par le groupe de suivi de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018, est notamment revenu sur les difficultés soulevées par la publication des décrets d'application de cette loi².

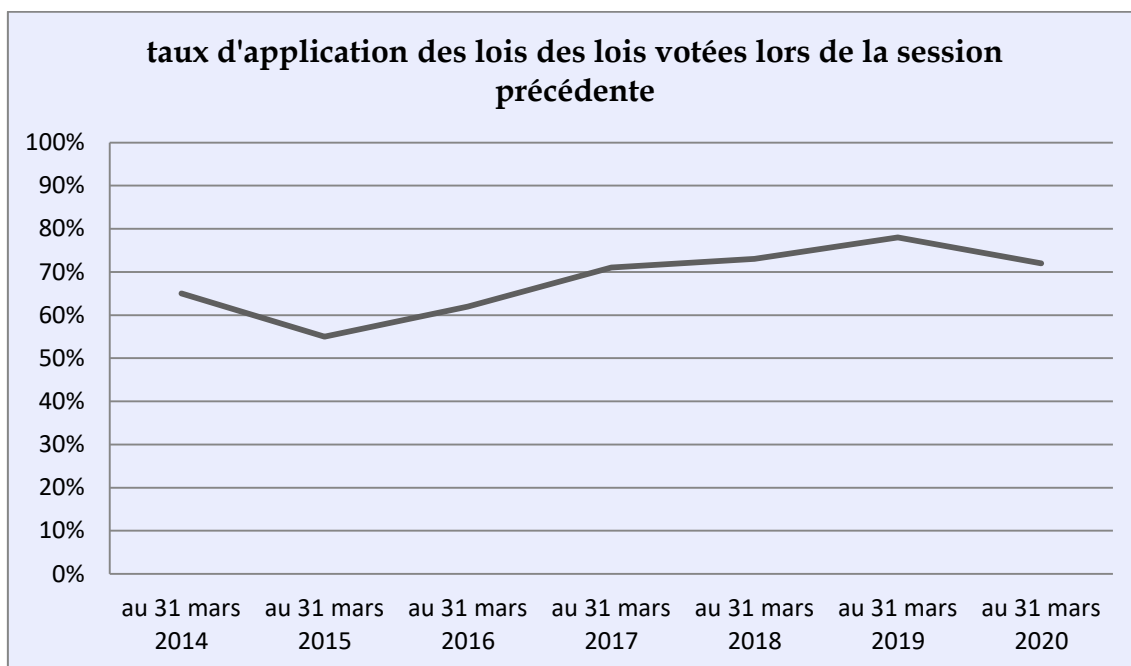
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2018-2019

A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION EN RETRAIT PAR RAPPORT À LA SESSION PRÉCÉDENTE

49 lois ont été votées au cours de la session parlementaire 2018-2019, dont 22 étaient d'application directe. Si 35 % des textes sont partiellement mis en application, sur l'exercice 2018-2019 **autant de lois sont totalement applicables que non applicables du fait du manque de mesures réglementaires (six lois, soit 12 % des textes).** Le pourcentage de lois applicables est cependant comparable à celui constaté sur la session 2017-2018, où le taux d'application était de 73 %.

¹ Voir notamment la question n°1141 G du 23 janvier 2020 de Stéphane Bouloux, sénateur de la Vienne, la question orale n°1104 S posée le 4 mars 2020 par Mme Christine Lavarde, sénateur des Hauts-de-Seine, ou encore la question n°13967 du 23 janvier 2020 de M. Hugues Sauray, sénateur du Loiret.

² Rapport d'information de MM. Daniel GREMILLET, Michel RAISON et Mme Anne-Catherine LOISIER, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 89 (2019-2020) - 30 octobre 2019.



Aucune des lois partiellement en application ne pâtit d'un taux d'application inférieur à 10 %, et seulement quatre sont limitées par un taux d'application inférieur à 50 %. Toutefois, un trop grand nombre de lois sont encore rendues partiellement inapplicables par une proportion importante de mesures manquantes. Ainsi, les deux tiers des lois concernées ont un taux de mise en application compris entre 50 % et 90 %.

À l'échelle de la XV^e législature, **près d'un tiers des lois ne demeure encore que partiellement applicable, et 6 % d'entre elles ne sont toujours pas applicables.** Comme indiqué plus haut, ces chiffres doivent être toutefois appréhendés avec précaution. En effet, il suffit qu'une loi ne prévoise qu'un faible nombre de mesures d'application et que celles-ci n'aient pas été publiées pour que la loi soit considérée comme non applicable. À l'inverse, une loi nécessitant de nombreuses mesures d'application, mais dont quelques unes d'entre elles n'auront pas été prises, peut être applicable à 90 %.

État d'application au 31 mars 2020 des lois nécessitant au moins un texte d'application et votées lors de la session 2018-2019

Taux d'application	< 10%	10%<x<50%	50%<x<90%	90%<x<100%	100%
Nombre de lois	0	4	10	1	6

Le chiffre le plus significatif est celui de la proportion de mesures d'application prises par rapport au nombre de mesures attendues. Dans cette perspective, le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 72 %. Cela représente un taux légèrement inférieur à celui de l'année précédente, où il était de 78 %, traduisant une baisse de 6 %. Ainsi, sur les 918 mesures règlementaires attendues, seules 660 ont été prises. Ce taux est

inférieur à celui constaté sur l'ensemble de la législature (78 %) et rompt avec la dynamique de progrès constatée dans le bilan 2019 de l'application des lois.

Toutefois, comme indiqué plus haut, cette baisse s'inscrit dans un contexte général d'augmentation du nombre de mesures d'application prévues dans les textes de lois et doit donc être relativisée. Cet accroissement ne saurait néanmoins dispenser le Gouvernement de prendre les mesures d'application nécessaires, et ce d'autant plus que ce dernier est à l'origine de **l'introduction dans les textes de lois de plus des deux tiers des mesures attendues** (en incluant les mesures figurant dans le projet de texte initial ainsi que celles prévues par amendement).

Par ailleurs, ce taux global cache de **grandes disparités selon les textes et les commissions concernées au fond**. Ainsi, la commission des lois déplore un taux d'application de 49 % sur les lois relevant de sa compétence, tandis que la commission des finances se félicite d'un taux de 88 %. **Quelques textes concentrent une grande part des mesures d'application attendues sur la session**. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises comporte 154 mesures prévues, dont 22 n'ont pas encore été prises. 142 mesures étaient attendues dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Sur ces 142 mesures, seules 50 ont été prises soit 32 % d'application seulement, et ce chiffre contribue pour une bonne part au faible taux d'application constaté par la commission des lois. Comme chaque année, **les lois de finances et de financement de la sécurité sociale comportent un grand nombre de mesures d'application, et sont quant à elles en grande partie applicables (à 89 % pour la première et à 94 % pour la seconde)**.

Le taux d'application des lois issues de propositions de lois est moins élevé que le taux global, puisqu'il se situe à 56 %. Ce constat est d'autant plus regrettable que cette année la proportion de lois résultant d'une initiative parlementaire est particulièrement élevée : **près de la moitié des lois de la session découlent de propositions de lois**. La commission des lois note que cette proportion se situe à 63 % pour les lois votées sur la session 2018-2019 et relevant de sa compétence. Sur ces 63 %, plus de la moitié des lois sont d'initiative sénatoriale. Le taux d'application calculé par le secrétariat général du Gouvernement pour les lois issues de propositions de lois est cependant de 80 %, à deux points d'écart seulement du taux global. Il est donc probable que la différence constatée est en lien avec les divergences de périmètre explicitées plus haut. M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, a indiqué lors de son audition qu'une fois « *la loi publiée, son parcours parlementaire antérieur ne nous intéresse pas en ce qui concerne les décrets d'application* »¹.

¹ Audition du secrétaire général du Gouvernement le 12 mai 2020.

B. DES DÉLAIS VARIABLES ET EN LÉGÈRE AUGMENTATION MALGRÉ UN RECOURS GÉNÉRALISÉ À LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Le délai moyen de prise des textes est également légèrement supérieur à celui constaté sur la session précédente. En moyenne, **les mesures règlementaires ont été publiées cinq mois et 12 jours après la promulgation de la loi, soit près d'un mois de plus qu'en 2019** (quatre mois et 17 jours). Le délai moyen est proche de celui de la session 2017-2018 (cinq mois et 10 jours).

Il reste toutefois inférieur à la limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, et ce y compris **pour les propositions de lois, pour lesquelles le délai s'élève à cinq mois et 27 jours.**

Seule la commission des finances constate que les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois votées en 2018-2019 dépassent en majorité le délai de six mois. Toutefois, le délai moyen de publication de ces mesures ne dépasse que légèrement 6 mois et deux semaines, et n'est donc que faiblement supérieur au délai moyen.

En revanche, la probabilité qu'une mesure soit finalement prise plus d'un après la promulgation de la loi décroît considérablement. **Au cours de la XVe législature, aucun décret d'application n'a été pris au-delà de deux ans après la promulgation de la loi**, et seuls 5 % d'entre eux ont été pris entre un an à deux ans après celle-ci. Un décret qui ne serait donc pas publié une fois passée cette période n'aurait donc que peu de chance de l'être finalement.

Le recours à la procédure accélérée est toujours généralisé, quoique légèrement inférieur à celui constaté dans le bilan dressé en 2018. Il concernait **31 lois sur la session 2018-2019**, soit deux-tiers des lois votées, parmi lesquelles figurent environ deux-tiers des mesures d'application attendues. Par conséquent, **il est d'autant plus essentiel que la mise en application complète des lois soit à la hauteur de la rapidité qui est exigée du législateur.**

C. UN RENDU DES RAPPORTS CHRONIQUEMENT INSUFFISANT

1. La faiblesse permanente du nombre de rapports remis au Parlement

Comme les années précédentes, **le taux de dépôt des rapports sur la session est très bas, à peine 12 %, contre 35 % l'année passée.** Le constat de cette insuffisance est récurrent : **sur la XVe législature, seulement 27 % des rapports prévus par la loi ont été remis**, soit 50 rapports déposés sur 183 demandés. Ce taux diminue encore nettement dans certaines commissions : ainsi, 6 % des rapports seulement ont été remis à la commission des affaires

sociales depuis 2017. La faiblesse de ce taux est d'autant moins compréhensible s'agissant des rapports demandés par le Gouvernement lui-même ; **or seuls 8 % des rapports dont la publication a été introduite dans la loi par un amendement gouvernemental ont été remis sous la XVe législature.**

Le délai de publication moyen est en 2018-2019 de 7 mois et 13 jours, soit un peu moins que sur la législature, où le délai moyen est de 10 mois et 13 jours. La commission des finances souligne quant à elle que seuls 57 des 105 rapports attendus pour les lois promulguées depuis 2014 ont été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié. Par ailleurs, vingt rapports sont devenus sans objet depuis 2014. Ce constat est partagé par la commission de la culture, qui note que les dix-neuf rapports en attente de parution dans ses secteurs de compétence ne verront probablement jamais le jour.

Une vigilance particulière doit donc être maintenue sur le rendu des rapports, ce qui a été souligné par les représentants des commissions lors de l'audition du Secrétaire général du Gouvernement.

2. Malgré les efforts du Sénat pour en adapter la demande

Le Sénat n'est à l'origine que de vingt des 183 demandes de rapports prévues sous la XVe législature. Sur la même période, l'Assemblée nationale a inscrit dans les textes de lois 126 demandes de rapport. Par ailleurs, **seuls 11 % des rapports demandés par le Sénat ont été déposés, contre 69 % des rapports demandés par l'Assemblée nationale.**

L'ensemble des commissions souligne une baisse continue des demandes de rapports du fait des efforts du Parlement, à l'exception de la commission des finances pour laquelle le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport demeure élevé (36 en 2017-2018). Toutefois, cette commission souligne que 82 % de ces dispositions sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale. Par ailleurs les sept rapports demandés au Gouvernement dans la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises ont été remis : l'ensemble de ces demandes de rapport était issu d'amendements de l'Assemblée nationale. Comme le note M. Vincent Eblé, président de la commission des finances, **« L'intervention directe des parlementaires pour obtenir ces informations est souvent plus efficace que d'attendre un rapport ».**

3. Et un contenu des rapports qui n'est pas toujours satisfaisant

Au-delà de la question de la remise des rapports, se pose la question de leur qualité. En effet, lorsque les rapports sont rendus, il est fréquent que leur contenu n'apporte pas d'élément nouveau. La commission des finances cite ainsi l'exemple du rapport relatif à l'évolution des dépenses et des

ressources de la Société du Grand Paris. Ce rapport a bien été remis en novembre 2019, mais ne comporte selon la commission aucune information inédite.

Le contrôle effectué par le Sénat permet de pallier l'absence de remise des rapports. Ainsi, le rapport prévu par l'article 37 sur le fléchage des financements perçus par Mayotte dans le cadre du « Plan Mayotte », concernant l'éducation et la mise en œuvre de la scolarisation obligatoire dès trois ans à Mayotte et en Guyane, n'a pas été remis alors qu'il aurait dû l'être avant le 26 janvier 2020. Conformément à sa position constante depuis plusieurs années, consistant à réduire les demandes de rapports au Parlement, le Sénat avait voté pour la suppression de cet article. La commission de la culture indique cependant qu'elle continuera à suivre l'évolution du taux de scolarisation des élèves de maternelle dans ces deux territoires, ainsi que l'accompagnement de l'État en la matière, dans le cadre des prochains questionnaires budgétaires.

Par ailleurs, **la procédure de remise de rapports n'est pas toujours respectée**. En effet, la transmission des rapports ne passe pas systématiquement par le Secrétariat général du Gouvernement. Dès lors, les Assemblées n'ont pas toujours la même information : le rapport prévu par l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a ainsi été remis à l'Assemblée nationale mais non au Sénat.

4. Le problème répété de la non remise de rapports de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ». Ce rapport doit mentionner « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi ». Il indique également les mesures d'application manquantes et les raisons qui justifient cette absence. Par conséquent, ces rapports sont extrêmement utiles au suivi de l'application des lois et constituent un outil précieux de dialogue entre le Gouvernement et le Parlement.

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, deux rapports ont été remis par le Gouvernement au Parlement pour la commission de la culture, trois pour la commission des finances et aucun pour la commission de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, **les rapports, lorsqu'ils sont transmis, le sont majoritairement hors délai**.

La commission des lois regrette également que ces rapports ne fassent pas mention des arrêtés, alors que l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 indique que ces rapports doivent mentionner les textes réglementaires et non uniquement les décrets. Ce point est d'autant plus dommageable qu'un quart des dispositions attendues par cette commission sont des arrêtés.

Le Gouvernement publie sur le site Internet Legifrance des échéanciers de mise en application des lois promulguées. Ces tableaux ne sont pas régulièrement mis à jour et ne comportent pas les justifications sur l'absence de mesure d'application attendues. Ils ne sauraient donc remplacer les analyses attendues dans les rapports de l'article 67, analyses qui sont malheureusement fréquemment absentes.

D. UN RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES QUI N'EST PAS TOUJOURS GAGE D'EFFICACITÉ

1. Une inflation continue du recours aux ordonnances

L'accroissement du recours aux ordonnances en lieu et place de la navette législative ordinaire se poursuit. **Si une décrue a été constatée en 2018, année pendant laquelle seules 28 ordonnances avaient été prises contre 81 en 2017, leur nombre a de nouveau augmenté en 2019. Le Gouvernement a eu recours à 59 ordonnances en 2019.**

43 ordonnances ont été prises par an en moyenne depuis 2007, comme indiqué par M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, lors de son audition au Sénat le 12 mai 2020. Ce chiffre s'est élevé jusqu'à 81 ordonnances au cours de la session parlementaire 2016-2017. L'état d'urgence sanitaire accentue cette dynamique : 58 ordonnances ont été prises en deux mois pour la gestion de l'épidémie de Covid-19, entre le début de la pandémie et la date de rédaction du présent bilan.

Sur la période 2012-2018, le nombre d'ordonnances dépasse celui des lois adoptées selon la procédure ordinaire. Lors du débat annuel sur l'application des lois au Sénat du 12 juin 2019, M. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, a indiqué que, sur ces six années, 350 ordonnances ont été publiées, alors que seules 346 lois ont été votées par le Parlement.

Plusieurs lois votées lors de la session 2018-2019 concentrent un grand nombre d'habilitations à légiférer par ordonnances. La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises prévoyait ainsi 17 ordonnances ; 12 étaient attendues dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ; 11 dans la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé ou 9 dans la loi du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Comme l'indique Mme Catherine Di Folco¹, vice-présidente de la commission des lois, « *l'argument selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps et de contribuer à*

¹ Compte-rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 12 mai 2020.

une forme d'efficacité se heurte en tout cas à ce que nous constatons ces derniers jours : le recours massif aux ordonnances peut en effet être source d'insécurité juridique ». Ainsi, entre l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 et l'ordonnance n° 2020-539 du 7 mai 2020, la législation en matière d'urbanisme a été modifiée cinq fois en un mois.

2. Les délais moyens de prise d'une ordonnance sont supérieurs à ceux du vote d'une loi par la procédure législative ordinaire sur la session 2018-2019

L'argument principal avancé en faveur du recours aux ordonnances est le gain de temps qui est supposé en découler. Toutefois, pour les 59 ordonnances prises pendant la session 2018-2019, le délai entre la demande d'habilitation d'une part, c'est-à-dire le dépôt au Parlement du projet de loi contenant l'habilitation, et la prise de l'ordonnance ou le vote de l'amendement véhiculant la demande d'habilitation, d'autre part, est **bien supérieur au délai moyen de vote d'une loi sur la même session, et ce y compris lorsque les textes d'habilitation passent par la procédure accélérée.**

Ainsi, **le délai moyen est de 539 jours entre le début de l'examen au Parlement et la prise de l'ordonnance par le Gouvernement. Plus significatif, le délai entre la promulgation de la loi d'habilitation et la prise des ordonnances est de près d'un an** (en moyenne de 326 jours). Celui-ci varie toutefois fortement selon les lois : les neuf ordonnances prévues dans la loi du 19 janvier 2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ont été prises en moyenne 26 jours après la promulgation de la loi, laquelle avait été examinée en 106 jours par le Parlement. Ces neuf mesures sont les seules à avoir été prises en moins de 177 jours, délai moyen d'adoption des lois au cours de l'actuelle législature.

À l'inverse, **le délai de remise des ordonnances habilitant le Gouvernement à codifier certaines dispositions législatives dépasse fréquemment les 600 jours.** Ce délai s'explique en partie par la technicité du sujet et par la nécessité de saisir dans un délai rapide la commission supérieure de codification. Si l'on excepte ces ordonnances pour codification, le délai moyen de prise d'une ordonnance passe des 539 jours mentionnés plus haut à 495 jours. À titre d'exemple, l'article 38 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique autorisait le Gouvernement à codifier la partie législative du code de la commande publique, ce qui n'a été fait qu'en novembre 2018 par l'ordonnance n°2018-1074, soit 717 jours plus tard.

La rédaction par voie d'ordonnances du **code général de la fonction publique**, prévue dans la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, soulève également des inquiétudes. Le délai de l'habilitation court

jusqu'au 8 décembre 2022, **mais le Gouvernement a déjà été habilité à trois reprises en dix ans pour élaborer ce code** (2010, 2012 et 2016), sans que cette démarche n'ait abouti pour l'instant.

De même, la codification de la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation était prévue par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. La première ordonnance attendue n'a pas été prise au cours du délai d'habilitation prévu. Celui-ci a été prolongé de six mois par l'article 105 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (2018-1021), dite loi ELAN, et porté à trente mois à compter de la promulgation de la loi du 27 janvier 2017. L'ordonnance correspondante, n°2019-770, a finalement été prise le 17 juillet 2019, soit près de quatre ans (1434 jours) après le début de l'examen du texte d'habilitation. Si un projet de loi de ratification a été déposé devant le Parlement dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance, comme prévu par la loi d'habilitation, ce dernier n'a pas été inscrit à l'ordre du jour des assemblées.

État de publication des ordonnances figurant dans lois contenant plus de cinq habilitations à légiférer par ordonnances et votées sur la session 2018-2019

Intitulé de la loi	Nombre d'ordonnances prises	Nombre d'habilitations non encore utilisées	Délai d'examen de la loi au Parlement	Délai entre la promulgation de la loi et la publication des dernières ordonnances parues	Délai entre le début de l'examen parlementaire et la publication des dernières ordonnances publiées
Loi du 22/05/2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises	13	4	339	131	470
Loi du 19/01/2019 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne	9	0	106	26	132
Loi du 30/10/2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous	8	0	275	290	565
Loi du 23/03/2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice	5	1	298	272	570
Loi du 24/07/2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé	0	11	/	/	/
Loi du 06/08/2019 de transformation de la fonction publique	0	12	/	/	/

3. Une persistance des habilitations non utilisées

Le constat effectué les années précédentes sur le renoncement du Gouvernement à prendre certaines ordonnances est toujours applicable. **27 habilitations, prévues dans dix lois différentes adoptées pendant la session 2018-2019, n'ont pas encore donné lieu à la publication d'une ordonnance.**

Dans certain cas, l'ordonnance est devenue caduque du fait de modifications législatives postérieures. Une ordonnance prévue dans la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique reste ainsi à prendre sur les 13 attendues. Cependant, la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019 revient sur le fondement de cette ordonnance et ratifie, en son article 206, 11 des 12 ordonnances prévues par la loi du 9 décembre 2016. Par ailleurs, quatre des dix-sept ordonnances prévues par la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises comporte un nombre important d'habilitations à légiférer par ordonnance n'ont toujours pas été publiées.

L'ordonnance prévue par l'article 17 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, les mesures pour renforcer la sécurité juridique des entreprises soumises à des impôts commerciaux, ordonnance qui devait être publiée avant avril 2019. La publication de cette ordonnance est cependant très compromise. Le ministre de l'action et des comptes publics a en effet déclaré dans un discours sur la présentation de la nouvelle relation de confiance le 14 mars 2019 qu'aucune création législative nouvelle n'était nécessaire et que le Gouvernement s'appuierait de préférence sur les procédures existantes, à savoir le rescrit.

Autre exemple d'habilitations non encore utilisées, aucune des onze ordonnances prévues par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé n'a été prise. C'est d'autant plus regrettable, comme le souligne M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, que *« l'une d'elle, prévue d'ici l'été, doit encadrer les mesures notamment en matière de certification des logiciels professionnels ad hoc permettant de généraliser par étapes la prescription électronique. Alors que la téléconsultation a connu un développement très important - et nécessaire à la continuité des soins - dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, un recours plus large à la « e-prescription » a manqué »*.¹ Le décret relatif au télétravail dans la fonction publique est quant à lui paru le 6 mai 2020, soit plus d'un mois après la date de clôture du présent bilan.

¹ Compte-rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 12 mai 2020.

4. La ratification n'est pas toujours effective, empêchant le débat parlementaire

Le suivi de la ratification des ordonnances est rendu difficile par la diversité des véhicules législatifs choisis, ainsi que par les délais d'examen de ratification qui peuvent être longs. **Il est ainsi fréquent que les projets de loi de ratification soient déposés devant les assemblées, mais sans que le texte ne soit inscrit à l'ordre du jour**, ce qui a pour effet de priver le Parlement d'un débat sur la conformité de l'ordonnance à la volonté du législateur. En effet, l'adoption du projet de loi de ratification d'une ordonnance permet de valider le respect du contenu ou du champ d'habilitation de l'ordonnance.

Par ailleurs, un contentieux est en cours devant le juge administratif pour connaître de la légalité de l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole, sur le fondement de l'habilitation de l'article 17 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018, notamment au regard du respect du champ d'habilitation déterminé par le législateur. Un projet de loi de ratification de l'ordonnance a été inscrit à l'ordre du jour pour mi-juillet à l'Assemblée nationale. La commission des affaires économiques souligne que les risques que le juge administratif ne juge que le champ de l'ordonnance excède le champ d'habilitation ne sont pas négligeables.

Plus généralement, le délai de ratification des textes s'ajoute aux délais de publication de l'ordonnance. La commission des finances indique que les neuf ordonnances en attente de ratification lors du bilan au 31 mars 2019 le sont toujours. Parmi elles, sept ont été publiées il y a plus de quatre ans, et la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015, sans que le Gouvernement n'ait communiqué sur la raison de ces retards.¹ Les projets de loi de ratification des six ordonnances prévues par la loi du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ont bien été déposés à l'Assemblée nationale, mais, là encore, aucun n'a été examiné faute d'inscription à l'ordre du jour. C'est d'autant plus regrettable que le Gouvernement dispose, sur le fondement de l'article 48 de la Constitution, de la possibilité d'inscrire ces projets de ratification sur une large part de l'ordre du jour des deux assemblées.

Concernant les ordonnances prises sur le fondement des habilitations prévues dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018, M. Hervé Maurey, président de la commission du développement durable, juge qu'il est *« indispensable que l'examen des mesures de ratification s'accompagne d'un véritable débat sur les choix retenus, afin*

¹ *Compte-rendu de la réunion de la commission des finances du 29 avril 2019.*

d'examiner leur adéquation aux objectifs fixés par la loi. Force est de constater que tel n'a pas été le cas et que le Parlement n'a pas eu l'occasion de débattre des choix faits par le Gouvernement »¹. M. Maurey regrette que les dispositions prévues par l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 sur la gouvernance de la SNCF soient entrées en vigueur le 1er janvier 2020, alors même que l'ordonnance ne permet pas d'assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, ce qui était pourtant l'objectif initial de ce texte.

E. LES EXPÉRIMENTATIONS

1. Les expérimentations, un outil de plus en plus fréquemment utilisé

L'expérimentation permet d'introduire dans la loi, ou dans un acte réglementaire, des dispositions pour un temps limité et à une échelle réduite. Elle permet au Gouvernement ou au législateur d'évaluer les effets des mesures testées et d'examiner l'opportunité d'étendre le dispositif. Les expérimentations sont autorisées à **l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003** que « *la loi ou le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* ». On distingue trois types d'expérimentations : l'expérimentation législative locale (autorisée à l'article 72-4 de la Constitution) ; les mesures législatives d'expérimentation (c'est-à-dire des dispositifs dont la loi a permis l'expérimentation) et les dispositifs expérimentaux figurant dans des mesures d'application. Ce bilan se concentrera sur ces deux dernières.

Si les expérimentations participent à une construction efficace des politiques publiques, elles ne doivent pas permettre de contourner la procédure législative, ni constituer une voie de dérogation au droit, à l'image de la généralisation de l'expérimentation prévue par le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 procurant aux préfets, sous conditions, le droit de déroger à certaines normes, et s'étendant initialement jusqu'au 31 décembre 2019. Le Conseil d'État s'est prononcé, par une décision du 17 juin 2019, sur la légalité de ce décret. Il précise dans son analyse que **le pouvoir réglementaire peut « autoriser des expérimentations permettant de déroger à des normes à caractère réglementaire sans méconnaître le principe d'égalité devant la loi dès lors que ces expérimentations présentent un objet et une durée limités et que leurs conditions de mise en œuvre sont définies de façon suffisamment précise »²**. Le champ d'application doit demeurer strictement limité aux domaines qui avaient été définis pour l'expérimentation.

L'expérimentation doit être préparée en amont, notamment à travers une définition fine de ses objectifs, de l'étendue géographique et du délai

¹ Compte-rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 12 mai 2020.

² CE, N° 421871, ch.r., 17 juin 2019, *Les amis de la Terre France*.

prévu. L'échantillon choisi doit permettre de déterminer la possibilité ou non de la généralisation de l'expérimentation, pour permettre de respecter au mieux le principe d'identité législative. Le **Conseil constitutionnel s'assure que le champ de l'expérimentation soit suffisamment précis**. À titre d'exemple, l'article 33 du projet de loi d'orientation des mobilités habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure à caractère expérimental visant à tester, pour une durée de trois ans au plus, des solutions nouvelles de transport routier de personnes dans les territoires peu denses. Lors de l'examen du texte, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avait adopté un amendement pour réduire et préciser le cadre de cette habilitation. La rédaction du Sénat n'a pas été retenue dans la version définitive de l'article 33 du projet de loi, censurée par le Conseil constitutionnel en raison de son imprécision.

Lorsque la définition du champ de l'expérimentation n'est pas assez précise, l'expérimentation peut être remise en cause. Ainsi, l'article 130 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, prévoyait une expérimentation permettant le transfert des obligations des communes figurant à la section 2 du chapitre II du titre préliminaire du livre III pour les communes mentionnées à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont ces communes sont membres. **Or, aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'a été candidat à l'expérimentation**, ce qui revient à abandonner celle-ci. Le décret d'application qui devait lister les EPCI membres de l'expérimentation n'a donc pas été pris.

L'usage des expérimentations s'est accru sur la dernière décennie. Le Conseil d'État leur a consacré une étude en octobre 2019, dans lequel il mesure la croissance du nombre d'expérimentations¹. Selon cette étude, **269 expérimentations ont été mises en place depuis 2003, dont 153 encore en cours. Entre 2003 et 2007, le Conseil d'État comptabilise seulement 27 expérimentations, contre 103 entre 2017 et juin 2019**, ce qui démontre l'appropriation par les décideurs publics de cette méthode. Par ailleurs, concernant les expérimentations achevées, le résultat de l'expérimentation n'est pas connu pour plus de la moitié d'entre elles, sans inclure les **expérimentations abandonnées. Celles-ci représentent près du quart des expérimentations achevées, soit autant que les 28 expérimentations généralisées**.

Cette utilisation de plus en plus régulière d'expérimentations est notamment soulignée par la commission des finances. Quatre expérimentations figurent ainsi dans la loi de finances pour 2019. La commission note également que ces dispositions ont toutes été introduites

¹ Étude du Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, 3 octobre 2019, La documentation française.

par voie d'amendement, ce qui démontre l'appropriation de cette méthode par le législateur.

2. Les expérimentations contribuent à une norme plus souple, prenant en compte les spécificités locales

Le Sénat est favorable à l'utilisation d'expérimentations comme outil d'adaptation de la norme aux circonstances locales. Le rapport d'information de MM. Darnaud, Vandierendonck, Collombat et Mercier, fait au nom de la commission des lois (*Laisser respirer les territoires*) soulignait les intérêts nombreux des expérimentations dans la construction de la loi¹. La mission proposait d'assouplir les conditions requises pour y recourir, en notant l'efficacité de « *l'outil de subsidiarité* » que constitue l'expérimentation.

Dans le bilan annuel de l'application des lois pour la session 2016-2017, M. Hervé Maurey soulignait ainsi « *Identifions la place accrue à [...] accorder [à l'expérimentation et aux tests]. Les études d'impact sont bien souvent trop inégales, les expérimentations proposées jamais mises en œuvre. Or, celles-ci aideraient à assumer ou rectifier les orientations choisies. Nous aurions tous intérêt à évaluer qualitativement les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations* »².

Les expérimentations répondent fréquemment à la demande des acteurs locaux. L'article 196 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, avait prorogé l'expérimentation relative à une tarification sociale de l'eau potable mise en place par la loi du 15 avril 2013. L'expérimentation s'était achevée en avril 2018, pour la cinquantaine de collectivités territoriales organisatrices des services d'eau et d'assainissement volontaires. Elle a été prorogée jusqu'au 15 avril 2021 pour les seules collectivités territoriales et groupements de collectivités déjà engagés dans cette expérimentation. Le Conseil constitutionnel a censuré la mesure en estimant que cette disposition ne présentait pas « *de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale* »³. Le Sénat a donc adopté un amendement de Mme Monique Lubin avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, reprenant les mesures censurées. D'après Mme Lubin, cette prolongation répondait à une demande forte des collectivités, car une faible proportion des collectivités engagées avait pu démarrer l'expérimentation.

¹ Rapport d'information n°485 (2016-2017) de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, fait au nom de la commission des lois.

² Communication du Président Hervé Maurey à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 28 juin 2017.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

3. Des défauts récurrents dans le suivi et la généralisation des expérimentations

Plusieurs défauts peuvent être notés dans la mise en place et la conduite des expérimentations, en particulier dans la phase d'évaluation préalable à leur généralisation.

- *La généralisation précoce de l'expérimentation :*

Le Conseil constitutionnel considère que « *le Gouvernement ne saurait être autorisé à procéder à la généralisation d'une expérimentation par le Parlement, sans que ce dernier dispose d'une évaluation de celle-ci ou, lorsqu'elle n'est pas arrivée à son terme, sans avoir précisément déterminé les conditions auxquelles une telle généralisation pourra avoir lieu* »¹. Sur ce fondement, il a censuré l'expérimentation en cours à la RATP et à la SNCF et prévue à l'article 113 de la loi d'orientation des mobilités, qui habilitait par ailleurs le Gouvernement à généraliser cette expérimentation, en l'adaptant si nécessaire, par ordonnance dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Toutefois, le Conseil constitutionnel ne censure pas systématiquement les généralisations d'expérimentations qui n'ont pas été pleinement évaluées. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale a demandé aux rectorats de démarrer dès la rentrée 2018 l'expérimentation des Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), alors que ces pôles constituaient un des axes de la concertation sur l'école inclusive. Le Gouvernement n'a cependant pas attendu la mise en œuvre de l'expérimentation, les PIAL ayant été généralisés et inscrits dans la loi n°2019-791 pour une école de la confiance qui entérine leur création, effective dès la rentrée 2019.

De même, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (« Egalim ») du 30 octobre 2018 mettait en œuvre une expérimentation de deux ans sur le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions. Cette expérimentation a été fortement critiquée, du fait de défauts relevés par le Sénat dès l'examen de la loi, notamment l'excès de rigidité de certaines mesures s'appliquant uniformément à des filières très différentes ou encore l'absence de mécanisme assurant le ruissellement. L'expérimentation n'est pas terminée à l'heure actuelle et les négociations commerciales de 2020 seront un indicateur intéressant pour déterminer son bilan. Cependant, le Gouvernement a proposé, à l'article 44 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (« ASAP »), adopté par le Sénat en mars 2020, de prolonger par ordonnance cette expérimentation de trente mois, sans garantie que le rapport d'évaluation de l'expérimentation au bout de deux ans ne soit remis au Parlement afin qu'il juge de la pertinence du

¹ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019.

dispositif. Comme l'indique Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, « *prolonger une expérimentation avant d'avoir le moindre élément statistique permettant de l'évaluer porte une atteinte au pouvoir de contrôle du Parlement. Pourquoi faire des expérimentations que l'on pérennise sans les évaluer ?* »¹.

- *Un abandon en cours des expérimentations :*

Plus d'un quart des expérimentations sont abandonnées en cours de mise en œuvre et par conséquent non menées à terme, ce qui contribue à l'insécurité législative. Par exemple, l'article 88 de la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine du 7 juillet 2016 prévoyait une expérimentation d'une durée de sept ans pour permettre aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes HLM de déroger aux règles en vigueur en matière de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux. Le décret d'application n° 2017-1044 a été publié le 10 mai 2017, mais toutes ses dispositions ont été abrogées par décret moins de deux ans plus tard, amputant de cinq ans la durée de l'expérimentation (décret n° 2019-184 du 11 mars 2019).

- *Un suivi des expérimentations rendu plus difficile du fait des rapports non remis au Parlement*

Le suivi des expérimentations et l'évaluation préalable à sa généralisation implique la remise du rapport d'évaluation au Parlement à l'issue de celles-ci. Sans revenir sur la problématique de non-remise des rapports développée plus haut, ces rapports sont une source d'information indispensable au bilan d'une expérimentation.

Le bilan de l'application des lois au 31 mars 2017 avait déjà mis en évidence ce problème, en remarquant que le Gouvernement n'avait pas transmis au Parlement le rapport sur l'expérimentation prévue par l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, rapport qui lui avait pourtant permis de tirer les conclusions de l'expérimentation dans le cadre de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016.

Le même constat s'applique au dispositif expérimental des « emplois francs » prévu à l'article 175 de la loi de finances pour 2018. Celui-ci permet à toute entreprise ou association de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins six mois d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Le bilan de cette expérimentation n'a jamais été remis au Parlement, alors que l'expérimentation s'est terminée le 31 décembre 2019. Ce défaut de transmission est d'autant plus

¹ *Communication de la commission des affaires économiques du 13 mai 2020.*

problématique que le projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2020 prévoit la généralisation du dispositif en 2020.

- *Pour les expérimentations législatives, la publication des mesures d'application est d'autant plus nécessaire.*

La publication rapide des mesures d'application est d'autant plus nécessaire, s'agissant des expérimentations prévues par la loi, que ces mesures sont indispensables à leur mise en œuvre. Ainsi, le décret n° 2019-743 du 17 juillet 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les sapeurs-pompiers dans le cadre de leurs interventions a été pris tardivement. Ce décret, prévu par la loi du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles, définit les conditions de l'expérimentation, pour une durée de trois ans, de l'usage des caméras mobiles à deux catégories d'agents publics : les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire. Cet ajournement dans la publication du décret a entraîné un retard dans la mise en œuvre du dispositif expérimental, qui ne sera pleinement applicable qu'à l'issue d'un délai de 16 mois après la promulgation de la loi. De même, le décret prévu par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui devait fixer les conditions de l'expérimentation relative à la médiation préalable pour certains contentieux administratifs, n'a été publié que quinze mois plus tard, réduisant d'autant la durée de l'expérimentation.

Autre exemple de non-publication de mesures d'application, l'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 autorise les employeurs publics, à titre expérimental et pendant cinq ans, à titulariser directement des apprentis en situation de handicap. Au 31 mars 2020, le Gouvernement n'avait toujours pas publié le décret d'application et l'expérimentation n'a donc pas pu démarrer. La commission des lois souligne en outre que, compte tenu de son intérêt, l'expérimentation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

**DEUXIÈME PARTIE -
ANALYSE DES COMMISSIONS**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **14 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2019**, date de la fin de la période de référence de ce rapport.

Comme les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les **mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2020** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

Exception faite de certains textes dont l'étude n'est plus jugée pertinente, le bilan mesure l'application de toutes les lois promulguées **depuis 2014** relevant de la compétence de cette commission, soit de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové jusqu'à la loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles.

Compte tenu de son importance, la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, qui a été promulguée en dehors de cette période de référence, ne sera prise en compte dans le bilan quantitatif qu'à partir de l'année prochaine, mais fait dès cette année l'objet d'un commentaire dans la partie consacrée à l'analyse qualitative de l'application des lois, pour un état des lieux aussi pertinent que possible à la date de publication de ce rapport.

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

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

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

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2020, **quatre sont totalement applicables.**

Parmi celles-ci, **deux lois sont d'application directe :**

- la **loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale ;**

- la **loi n° 2017-203 du 21 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services.**

Parmi les **deux autres lois** considérées comme totalement applicables dans ce bilan, la **loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles** affiche un taux d'application de 100 % dès la première année de son suivi, à la faveur de la publication des deux mesures réglementaires attendues.

Enfin, la **loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant 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 et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables** était déjà pleinement applicable l'an dernier, mais l'étude de cette loi s'avère toujours pertinente dans le sens où plusieurs modifications législatives ou réglementaires induites par des lois postérieures sont intervenues.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2020, **dix (c'est-à-dire un peu plus des deux tiers) sont partiellement applicables :**

- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont le taux d'application s'établit à 79 % ;

- la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, avec un taux de mise en application de 89 % ;

- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, applicable à hauteur de 95 % ;

- la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dont le taux d'application s'établit à 82 % ;

- la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, dont le taux d'application atteint 88 % ;

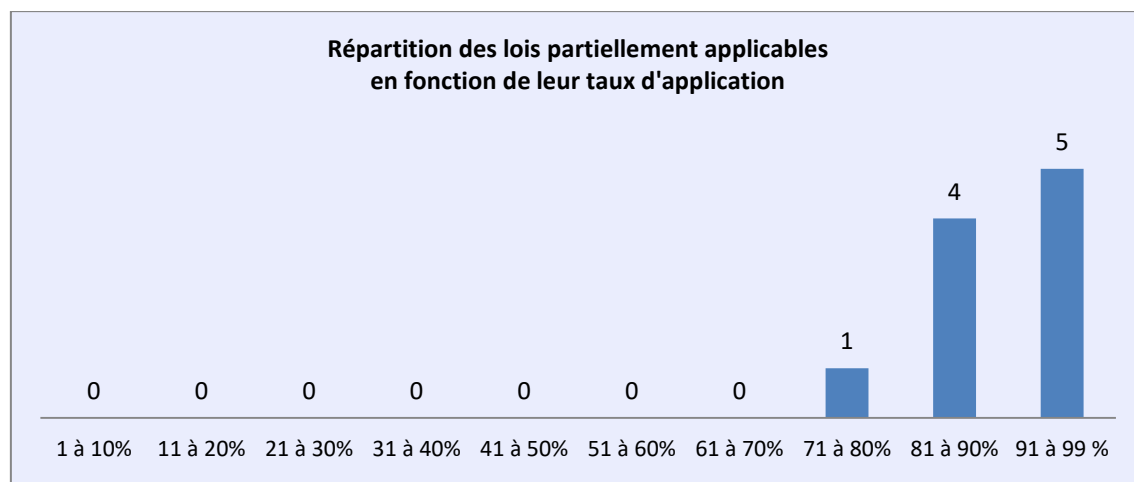
- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, avec un taux de mise en application de 91 % ;

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, applicable à hauteur de 96 % ;

- la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, dont le taux d'application atteint 88 % au terme de la période d'étude de ce bilan ;

- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, désormais applicable à hauteur de 95 % ;

- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont le taux d'application se monte à 97 %.

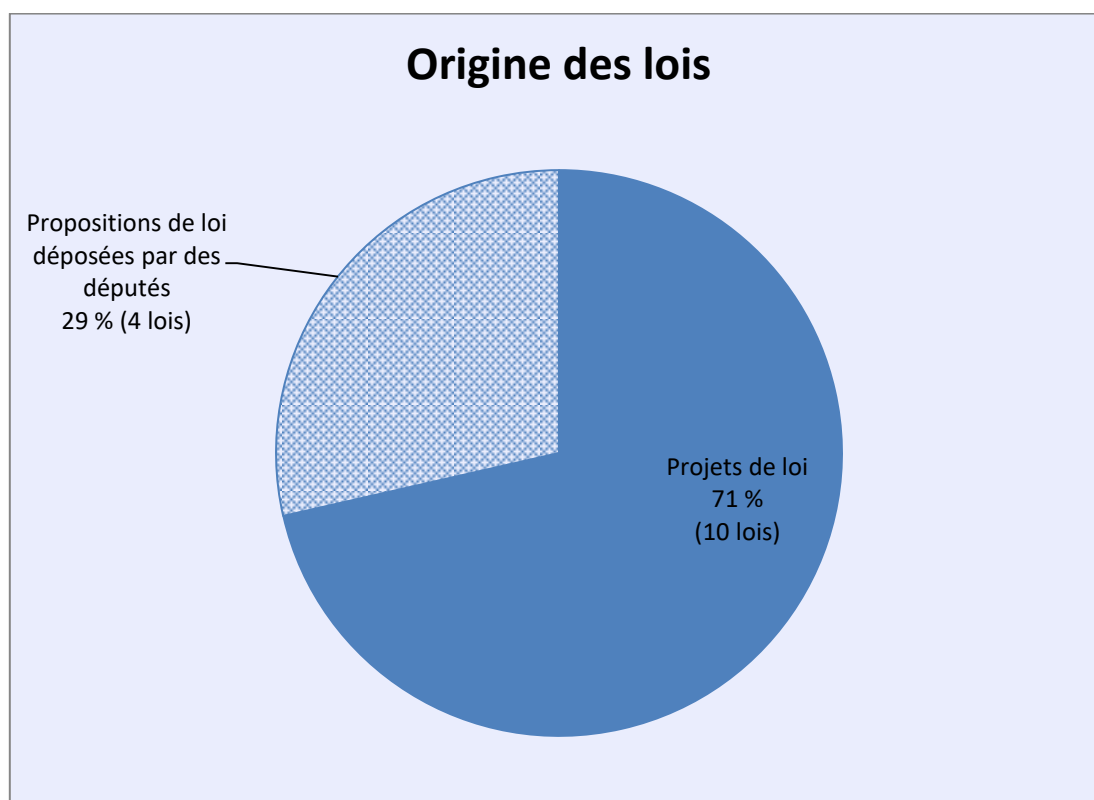


Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 79 % à 97 % et **la moyenne de leur taux d'application avoisine 90 %**. Pour autant, on ne doit pas automatiquement en déduire une bonne applicabilité de ces lois. En effet, comme indiqué dans le bilan sectoriel, ces taux constituent des indicateurs qui recouvrent une mise en œuvre effective des lois parfois inégale. Dans certains cas, un seul décret manque et un pan entier de la loi n'est pas applicable. L'abrogation de dispositions par une loi ultérieure peut aussi conduire à rendre des mesures d'application sans objet et par conséquent à augmenter le taux d'application indépendamment de la prise des textes réglementaires attendus.

C. LES LOIS NON APPLICABLES

Cette année encore, **aucune loi dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques n'est totalement inapplicable**.

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



Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2020, quatre sont issues de propositions de loi déposées par des députés. Il convient cependant de rappeler que quelques lois issues de propositions de loi sénatoriales ont

été retirées ces dernières années du stock des lois suivies par la commission des affaires économiques, car le suivi de leur mise en application ne se révélait plus pertinent. Dans l'ensemble, le constat s'agissant des propositions de loi rejoint celui des projets de loi : si deux propositions de loi sont totalement applicables – dont l'une était d'application directe –, les deux autres textes affichent un taux d'application de 88 % et ce plusieurs années après leur promulgation.

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

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

Le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes envoyés à la commission des affaires économiques a été quasiment systématique pour les lois votées depuis le dernier renouvellement sénatorial et étudiées dans le présent bilan. Sur les quatorze lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan, **dix ont été votées selon la procédure accélérée**. Parmi ces dix lois, une était d'application directe et deux autres sont totalement applicables. En revanche, sept lois ne sont encore que partiellement applicables, alors qu'elles ont été pour certaines d'entre elles promulguées il y a déjà plusieurs années, ce qui démontre que l'accélération de leur examen parlementaire ne s'est pas forcément concrétisée par une rapidité accrue dans leur mise en application.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

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

Sur les douze lois qui ne sont pas considérées comme étant d'application directe parmi celles étudiées cette année, trois ont fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 depuis le bilan établi l'année dernière. Ces rapports ont tous été remis au mois d'avril, avec un retard bien supérieur au délai de six mois prévu par la loi (entre deux mois et deux ans de retard).

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

	Rapports remis au Parlement entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2020 pour les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 ou remis entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020 pour les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018	Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue
Loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles	-	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport annuel sur l'application du régime d'autorisation préalable mis en place. <p>Ce rapport, prévu par l'article 5, doit être remis à compter du 1^{er} juillet 2020.</p>
Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport concernant la mise en œuvre du dispositif expérimental de « permis d'innover », qui permet aux maîtres d'ouvrage ou locataires d'ouvrage des opérations réalisées dans les périmètres d'opération d'intérêt national à déroger à certaines règles applicables à leurs projets. <p>Ce rapport, prévu par l'article 5, doit être remis à compter du 7 juillet 2023.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation du dispositif des conventions et contrats de résidence temporaire passés. <p>Ce rapport, prévu par l'article 29, doit être remis au plus tard le 1^{er} juin 2023.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport évaluant l'application des mesures prévues au 1° de l'article L. 111-7-1 du code de la construction et de l'habitation (accessibilité de 20 % des logements). <p>Ce rapport, prévu par l'article 64, doit être remis au plus tard le 23 novembre 2023.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation de l'expérimentation donnant la possibilité de transférer à l'EPCI à fiscalité propre les obligations SRU des communes qui en sont membres et qui sont soumises au quota de 25 % ou 20 % de logements locatifs sociaux. <p>Ce rapport, prévu par l'article 130, doit être remis au plus tard le 1^{er} juillet 2024.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation de l'expérimentation sur le dispositif d'encadrement des loyers mis en place par les EPCI compétents en la matière <p>Ce rapport, prévu par l'article 140, doit être remis au plus tard le 23 mai 2023.</p>
<p>Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rapport sur les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L. 230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime concernant la qualité des approvisionnements en restauration collective remis le 17 octobre 2019. - Rapport relatif à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques remis le 2 octobre 2019. - Rapport relatif aux mesures prises concernant l'importation et la mise sur le marché à titre gratuit 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les impacts de la fin des quotas betteraviers dans l'Union européenne en termes de construction du prix d'achat de la betterave sucrière. <p>Ce rapport, prévu par l'article 23, doit être remis au plus tard le 31 décembre 2020.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation de l'expérimentation du menu végétarien au moins une fois par semaine, notamment de son impact sur le gaspillage alimentaire, sur les taux de fréquentation et sur le coût

	<p>ou onéreux de toute denrée alimentaire contenant du dioxyde de titane en tant qu'additif alimentaire (E 171) et les usages grand public remis le 5 février 2019.</p>	<p>des repas.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 24, doit être remis au plus tard le 1^{er} mai 2021.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport évaluant, par catégorie et taille d'établissements, les impacts budgétaires induits par l'application des règles prévues aux articles L. 230-5-1 à L. 230-5-5 du code rural et de la pêche maritime pour les gestionnaires des établissements mentionnés à l'article L. 230-5 du même code ainsi que sur le reste à charge éventuel pour les usagers de ces établissements (actualisation du rapport précédemment remis). <p>Ce rapport, prévu par l'article 25, doit être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2023.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport évaluant l'opportunité et la possibilité juridique d'une extension des règles prévues aux articles L. 230-5-1 à L. 230-5-4 du code rural et de la pêche maritime aux opérateurs de restauration collective du secteur privé autres que ceux mentionnés à l'article L. 230-5 du même code. <p>Ce rapport, prévu par l'article 30, doit être remis au plus tard le 31 décembre 2020.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation dans lequel celui-ci formule des propositions d'évolution de la politique de l'alimentation. <p>Ce rapport, prévu par l'article 46, doit être remis annuellement.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur la gestion du gaspillage
--	---	--

		<p>alimentaire par la restauration collective et la grande distribution.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 66, doit être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2022.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les évolutions souhaitables et les réalisations concrètes des volets relatifs au bien-être animal prévus par les plans de filière des organisations interprofessionnelles mentionnées à l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime. <p>Ce rapport, prévu par l'article 69, doit être remis au plus tard le 30 avril 2020.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'évaluation de l'expérimentation, conduite dans l'objectif d'identifier les éventuelles difficultés d'application de la réglementation européenne, de dispositifs d'abattoirs mobiles. <p>Ce rapport, prévu par l'article 73, doit être remis au plus tard le 16 octobre 2022.</p>
<p>Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance</p> <p><i>(pour les seuls articles dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques)</i></p>		<ul style="list-style-type: none">• Rapport d'évaluation de l'expérimentation permettant à des porteurs de projets, dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville, d'effectuer un dépôt unique dématérialisé des demandes de concours financiers qu'ils adressent aux signataires des contrats de ville prévus à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. <p>Ce rapport, prévu par l'article 31, doit être remis au plus tard le 21 décembre 2021.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation de l'expérimentation, dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, de la limitation de la durée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises. <p>Ce rapport, prévu par l'article 32, doit être remis au plus tard le 21 mai 2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport présentant un premier bilan de l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. <p>Ce rapport, prévu par l'article 52, doit être remis au plus tard le 12 décembre 2021.</p>
<p>Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement</p>	<p>- Rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin progressive des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés remis le 10 avril 2019.</p> <p>- Rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures en dehors des territoires définis à l'article L. 111-8 du code minier remis le 9 octobre 2019.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts et raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France en fonction notamment de leur origine, du type de ressource et de leurs conditions d'extraction, de raffinage et de transport. <p>Ce rapport, prévu par l'article 8, devait être présenté avant le 31 décembre 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la prise en compte des objectifs de développement durable, en particulier des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air, lors de l'attribution des marchés publics. <p>Ce rapport, prévu par l'article 22, devait être remis au plus tard le 30 décembre 2018.</p>

<p>Loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Évaluation de l'expérimentation de l'obligation de mise en place d'actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques. <p>Cette évaluation, prévue par l'article 11, doit être effectuée et rendue publique avant le 1^{er} janvier 2020.</p>
<p>Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant 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 et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rapport sur les mesures que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour accompagner les consommateurs finals aux revenus modestes qui seraient contraints, en raison de la modification de la nature du gaz acheminé dans les réseaux de distribution de gaz naturel auxquels ils sont raccordés, de remplacer un ou des appareils ou équipements gaziers inadaptables. <p>Ce rapport, prévu par l'article 16, devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi.</p>
<p>Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté <i>(pour les seuls articles dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques)</i></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> Rapport d'évaluation du dispositif expérimental autorisant le gestionnaire d'une résidence universitaire qui n'est pas totalement occupée après le 31 décembre de chaque année à louer les locaux inoccupés, pour des séjours d'une durée inférieure à trois mois s'achevant au plus tard le 1^{er} septembre, particulièrement à des publics reconnus prioritaires par l'État au sens de l'article L. 441-1 du même code <p>Ce rapport, prévu par l'article 123, doit être déposé douze mois avant la fin de l'expérimentation prévue</p>

		<p>pour une durée de quatre ans à compter de la publication de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, soit à la fin du mois de janvier 2020.</p>
<p>Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport remis tous les cinq ans détaillant la stratégie nationale à l'échéance 2050 pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire. <p>Rapport prévu par l'article 4.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur les moyens de substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales attachées à l'installation de certains produits de la construction. <p>Rapport prévu à l'article 14, remis au plus tard six mois après la publication du décret mentionné à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation concernant la mise en place d'un mécanisme financier visant à inciter, via un bonus, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, et à pénaliser, via un malus, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel. <p>Rapport prévu à l'article 14, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport faisant état : <ul style="list-style-type: none"> 1° De l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation

		<p>énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes ;</p> <p>2° De l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique ;</p> <p>3° Des modalités d'instauration d'un tel fonds.</p> <p>Rapport prévu par l'article 19, qui devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur l'installation de chauffage au bois pour particuliers. <p>Rapport prévu par l'article 21, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Propositions de modification de la réglementation encadrant les mesures d'urgence pour permettre aux pouvoirs publics d'être plus réactifs pour réduire les sources de pollution et protéger la santé des populations exposées, en particulier les plus fragiles. <p>Ce rapport, prévu par l'article 48, devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2015.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission. <p>Le rapport, prévu par l'article 57, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur la possibilité de convertir une partie des aides ou des allocations publiques versées sous forme
--	--	--

		<p>monétaire aux personnes physiques en valeur d'usage.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les expérimentations en matière d'affichage de la durée de vie des produits afin de favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs. <p>Ce rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2017.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur l'impact économique et environnemental de la mise en œuvre de l'interdiction de la mise à disposition des sacs en matières plastiques à usage unique et de la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable. <p>Le rapport, prévu par l'article 75, devait être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2018.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport identifiant les produits qui, ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, ont un potentiel de réemploi et de recyclage insuffisamment développé et sont susceptibles de concerner des activités de l'économie sociale et solidaire. <p>Le rapport, prévu par l'article 101, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre
--	--	--

		<p>d'un environnement physique agressif mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, des rayonnements ionisants subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 125, devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique. <p>Le rapport, prévu par l'article 173, devait être remis avant le 31 décembre 2016.</p>
<p>Loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques</p>	<p>- Rapport sur l'électrohypersensibilité en application de l'article 8 de la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques remis le 18 décembre 2019.</p>	<p>-</p>
<p>Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. <p>Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, devait être remis au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi, soit au plus tard le 24 septembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers.

	<p>Ce rapport, prévu par l'article 23, est remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter du 1^{er} janvier 2016.</p> <ul style="list-style-type: none">• 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. <p>Ce rapport, prévu par l'article 32, devait être transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none">• 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. <p>Le premier rapport bisannuel, prévu par l'article 51, devait être déposé au Parlement dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none">• Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire. <p>Ce rapport, prévu par l'article 134, devait être remis au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2015.</p>
--	--

Seuls **six rapports** ont été déposés durant la période de référence du présent bilan cependant que parmi toutes les lois suivies cette année, **quarante-et-un rapports** n'ont toujours pas été remis au Parlement malgré la promulgation parfois ancienne des textes qui avaient introduit cette demande. Certains rapports portant sur l'évaluation d'une expérimentation ont toutefois un délai de remise plus long, qui est subordonné à la fin de la période expérimentale.

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

I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

A. LOI N° 2019-469 DU 20 MAI 2019 POUR LA PROTECTION FONCIÈRE DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET DES CULTURES MARINES EN ZONE LITTORALE

La loi n° 2019-469 du 20 mai 2019 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale vise à étendre le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural en zone littorale (SAFER).

Il pourrait désormais s'exercer sur les bâtiments utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des 20 années précédant l'aliénation. Si le bâtiment a changé de destination en toute légalité au cours de cette période, la SAFER pourra préempter le bâtiment mais sans pouvoir baisser le prix. À l'inverse, elle pourra proposer une révision du prix à la baisse.

À l'initiative du Sénat, cette application a été étendue aux bâtiments salicoles grâce à la reconnaissance, tant attendue par les professionnels, de l'exploitation de marais salants comme activité agricole au sens de l'article L. 311-1 du code rural et de la pêche maritime.

Aucune mesure d'application n'était attendue, cette loi étant d'application directe.

B. LOI N° 2018-938 DU 30 OCTOBRE 2018 POUR L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET UNE ALIMENTATION SAINE, DURABLE ET ACCESSIBLE À TOUS

La commission des affaires économiques a très tôt entamé ses travaux de contrôle au travers du groupe de suivi de la loi Egalim créé au lendemain de la promulgation de la loi Egalim, derrière MM. Daniel Gremillet et Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier.

Le groupe de suivi s'attache non seulement à suivre l'application de la loi au fur et à mesure de la publication des mesures réglementaires requises mais aussi à analyser ses effets économiques, pour les agriculteurs et les industries de l'agro-alimentaire bien entendu, mais également pour l'ensemble des citoyens, qu'ils soient consommateurs, industriels,

commerçants, négociants, élus d'une collectivité territoriale ou gérants de restauration collective.

Il paraît en effet essentiel de s'assurer que les mesures adoptées se traduisent effectivement et rapidement par une amélioration du revenu des agriculteurs. D'autant que des inquiétudes ont été émises lors des débats sur l'applicabilité de certaines dispositions, sur les contournements potentiels de quelques dispositifs ou du bilan global d'une loi sur l'équilibre des exploitations agricoles, notamment au regard des charges induites, ce qui a justifié l'adoption d'une question préalable en nouvelle lecture au Sénat.

Loin de l'idée de produire un rapport au bout de quelques mois et de ne plus suivre les effets de la loi, le groupe de suivi a pour ambition de mesurer les effets directs et indirects de cette loi sur l'ensemble des acteurs du monde agricole pendant plusieurs années, de les comparer avec les objectifs initiaux du législateur, et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires à la loi.

1. Tout en relevant le nombre important de mesures d'application publiées un peu plus d'un an après la promulgation de la loi, il convient de souligner certaines difficultés qualitatives posées par les textes publiés

a) Le titre I^{er} tendant à l'amélioration de l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire est presque entièrement applicable

Les **mesures d'application des 23 articles du titre I^{er}** consacré aux dispositions tendant à l'amélioration de l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire **ont toutes été prises, sauf une.**

Il s'agit de l'arrêté du ministre de l'économie, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, prévu par l'article 19, désormais codifié à l'article L. 462-10 du code de commerce. Il doit fixer le contenu du dossier d'information ainsi que les éléments et documents à transmettre à l'Autorité de la concurrence en cas d'accord visant à négocier de manière groupée entre des entreprises ou des groupes exploitant un ou plusieurs magasins de détail de produits de grande consommation ou intervenant dans le secteur de la distribution en tant que centrale de référencement ou d'achat.

Les autres mesures d'application ont été prises.

Les ordonnances prévues ont, tout d'abord, été publiées dans les délais.

L'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole a été publiée, prévue à l'article 11, tout en posant certaines difficultés qui seront analysées ultérieurement. Elle modifie le titre II du

livre V du code rural et de la pêche maritime relatif au cadre juridique régissant les coopérations agricoles.

Le premier objectif de l'ordonnance est, aux termes du rapport au Président de la République relatif à celle-ci, « *d'améliorer l'information des associés coopérateurs pour leur permettre de bénéficier des avancées de la contractualisation renouvelée* ».

Son article 1^{er} prévoit de nouvelles obligations d'informations des associés-coopérateurs :

- une réception, au moment de leur adhésion, d'une information sur les valeurs et les principes coopératifs ;
- une meilleure publicité des modalités de retrait en les incluant dans le document unique récapitulant l'engagement de l'associé-coopérateur ;
- la publication d'informations relatives à la rémunération globale des associés-coopérateurs par l'élaboration par l'organe chargé de l'administration de la coopérative de documents en trois temps :
 - *avant l'assemblée générale*, un document présentant la part des résultats de la société coopérative qu'il propose de reverser aux associés coopérateurs à titre de rémunération du capital social et de ristournes ainsi que la part des résultats des filiales destinée à la société coopérative, en expliquant les éléments pris en compte pour les déterminer ;
 - *lors de l'assemblée générale*, un document donnant des informations sur l'écart entre les prévisions de prix des apports et les prix effectivement payés ainsi que sur l'écart entre ces prix et les indicateurs de coûts de production et de prix de marché figurant dans le règlement intérieur ;
 - *après l'assemblée générale*, dans un délai d'un mois, un document récapitulant la rémunération définitive globale des apports pour chaque associé coopérateur ;
- une information spécifique sur les modalités de gouvernance d'entreprise dans le rapport de l'organe chargé de l'administration à l'assemblée générale ;
- une communication aux associés-coopérateurs du nom des filiales, des administrateurs et des rapports des commissaires aux comptes de ces filiales.

Il définit également le contenu des règlements intérieurs des coopératives en le précisant au niveau de la loi. Ils devront contenir :

- les règles de composition, de représentation et de remplacement des membres, de quorum, les modalités de convocation, d'adoption et de constatation des délibérations de l'organe chargé de l'administration et le cas échéant des autres instances, statutaires ou non statutaires, mises en place par la coopérative ;
- les critères et modalités de détermination et de révision du prix des apports, comprenant, le cas échéant, les modalités de prise en compte des indicateurs choisis pour calculer ce prix ;
- les modalités de détermination du prix des services ou des cessions d'approvisionnement ;
- les modalités pratiques de retrait de l'associé coopérateur ;
- les modalités du remboursement des parts sociales qui intervient de droit dans le délai maximal prévu par les statuts ;
- les conditions dans lesquelles il peut être recouru à la médiation et, le cas échéant, à tout autre mode de règlement des litiges.

L'ordonnance prévoit une proportionnalité de l'indemnité de départ en fonction des pertes induites pour la coopérative et de la durée restant à courir jusqu'à la fin de son engagement.

En cas de changement de mode de production, et si la coopérative ne démontre pas qu'elle rémunère la valeur supplémentaire générée par cette modification, le délai et l'indemnité sont réduits. L'ordre de grandeur de la réduction n'est pas défini.

L'article L. 521-3-3 du code rural et de la pêche maritime, issu de l'ordonnance, instaure également une date d'échéance unique pour tous les engagements de l'associé-coopérateur. Il s'agit d'une coordination entre le bulletin d'adhésion et le contrat d'apport.

L'ordonnance a également modifié le rôle du Haut conseil de la coopération agricole (HCCA).

Il est chargé de la publication d'un guide sur les bonnes pratiques de gouvernance des sociétés coopératives qu'il actualise chaque année.

En outre, ses pouvoirs de contrôle sont précisés.

Toute modification des statuts d'une coopérative et tout rapport de révision constatant un non-respect des principes coopératifs non suivi par la mise en place de mesures correctives devront être portés à la connaissance du HCCA. S'il reçoit un rapport de révision constatant des non conformités, il en informe le ministre chargé de l'agriculture. Il ordonne la convocation d'une assemblée générale, au besoin aux frais de la coopérative. Sans rétablissement du fonctionnement normal de la coopérative, il demande au juge d'enjoindre les organes de direction de se conformer aux règles.

Le HCCA peut diligenter un contrôle de révision s'il l'estime nécessaire, s'il est saisi par 1/5^{ème} des membres de la coopérative, si les documents obligatoires ne sont pas transmis aux associés-coopérateurs ou s'il est saisi par des agents chargés des contrôles ou le commissaire aux comptes.

Les agents chargés des contrôles peuvent demander au HCCA de leur rendre un avis sur le fait que les statuts ou le règlement intérieur de la coopérative comportent des dispositions produisant des effets similaires aux clauses minimales des contrats agricoles.

L'ordonnance prévoit la création d'une commission consultative au comité directeur du HCCA. Elle sera composée de représentants des syndicats agricoles, des sociétés coopératives et des personnalités qualifiées. Elle est adjointe au comité directeur du HCCA et pourra être convoquée à la demande de ses membres ou sur sollicitation du comité directeur. Elle rend des avis sur toute question relative à l'application du droit coopératif et au fonctionnement des sociétés coopératives (pour des cas individuels ou sur le fonctionnement global).

Enfin, l'article L. 528-3 du code rural et de la pêche maritime, créé par l'ordonnance, dispose que le médiateur de la coopération agricole ne sera plus nommé par le HCCA mais par le ministre, sur avis simple du comité directeur du HCCA.

En revanche, ses missions et leur articulation avec celles du médiateur des relations commerciales agricoles ne sont pas tranchées par ordonnance mais seront fixées par décret en Conseil d'État. Ce décret n'a pas encore été pris et rend, dès lors, l'article non applicable.

À cet égard, prendre une ordonnance pour définir ce point finalement par décret aura probablement fait perdre plus d'un an dans la mise en œuvre de cette réforme.

Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2019.

L'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires, prévue à l'article 15, a été publiée.

Trois mesures sont progressivement entrées en vigueur entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} mars 2019.

L'article 2 de l'ordonnance relève le seuil de revente à perte pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en l'état au consommateur de 10 %.

Les articles 3 et 4 encadrent également les promotions :

- en valeur : elles ne peuvent être supérieures à 34 % du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue ;
- et en volume : elles ne peuvent dépasser 25 % du chiffre d'affaires prévisionnel pour les produits concernés par les négociations commerciales ou 25 % du volume prévisionnel ou des engagements de volume pour les produits sous marque de distributeurs (MDD) ou pour les produits agricoles les plus périssables.

Toutefois, l'ordonnance exclut du champ de ces mesures les produits périssables ou menacés d'altération rapide, à condition que l'avantage promotionnel ne fasse l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

L'article 7 de l'ordonnance prévoyait qu'un décret prévoirait, compte tenu de la crise des gilets jaunes, une date d'entrée ultérieure de la revalorisation du seuil de revente à perte. Le décret n° 2018-1304 du 28 décembre 2018 a finalement refusé de repousser la date d'entrée en vigueur de cette revalorisation.

Le projet de la loi de ratification portant sur cette ordonnance a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 février 2019.

Le I de l'article 17 de la loi Egalim habilitait le Gouvernement à modifier le titre IV du livre IV du code de commerce par ordonnance pour une liste de mesures strictement énoncées.

Deux ordonnances ont été prises à cet égard.

L'ordonnance n° 2019-358 du 24 avril 2019 relative à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas réécrit l'article L. 442-9 du code de commerce qui définit l'engagement de la responsabilité de tout producteur, commerçant, industriel ou personne immatriculée au répertoire des métiers de pratiquer ou de faire pratiquer des prix de première cession abusivement bas.

Conformément au champ de l'habilitation, l'article 1^{er} de l'ordonnance élargit considérablement le principe de l'interdiction de céder des produits à des prix abusivement bas :

- en élargissant le champ d'application du dispositif à l'ensemble des « produits agricoles » et des « denrées alimentaires » et non plus à une liste limitative de produits incluant notamment les produits périssables ;
- en supprimant la condition tenant à la manifestation d'une « crise conjoncturelle » ou de « situation de forte hausse des cours de certaines matières premières agricoles ».

Dans son appréciation du caractère abusivement bas du prix accordé par un acheteur à son fournisseur, le juge devra tenir compte notamment des

indicateurs de coûts de production (conformément au principe de construction du prix en cascade) ou, le cas échéant, de tous autres indicateurs disponibles dont ceux établis par l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires.

Le juge pourra dès lors, au besoin, tenir compte notamment des indicateurs de l'observatoire susmentionné. Cela permettra de couvrir des filières sans indicateurs interprofessionnels.

L'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées a, de son côté, revu l'organisation et le contenu des dispositifs de certains articles du code de commerce.

L'article 1^{er} réécrit le chapitre I^{er} du titre IV du livre IV du code de commerce.

À droit constant, il clarifie les dispositions concernant les conditions générales de vente (CGV) au sein d'un article spécifique (article L. 441-1). L'article L. 441-2 traite, de son côté, les obligations d'information pour les prestataires de services (article L. 441-2). L'ordonnance rassemble également dans des articles dédiés les dispositions relatives aux délais de paiement (articles L. 441-10 à 16).

L'ordonnance modifie par ailleurs les sanctions relatives à la non-communication des CGV établies à tout acheteur qui en fait la demande, en remplaçant la sanction civile précédemment en vigueur par une sanction administrative de 15 000 € par une personne physique et de 75 000 € par une personne morale.

Elle met en place une nouvelle architecture du régime des conventions uniques en prévoyant deux régimes :

- un régime aux obligations allégées pour tous les secteurs, avec un contenu proche de l'actuelle convention unique des grossistes (régime général) ;
- un régime applicable aux produits de grande consommation, avec des obligations spécifiques (L. 441-3) et additionnelles (L. 441-4).

L'ordonnance prévoit que les avenants à la convention écrite devront désormais être écrits et mentionner l'élément nouveau qui les justifie.

Elle modifie la notion de « prix convenu », qui ne recouvre plus seulement les remises liées aux conditions de l'opération de vente et les autres obligations rendues par le distributeur mais intègre la rémunération globale des services de coopération commerciale, reportée à la convention unique.

Les conventions sur les produits de grande consommation devront :

- fixer le chiffre d'affaires prévisionnel annuel, de manière notamment à pouvoir calcul le seuil de l'encadrement des promotions en volume ;
- inclure le plan d'affaires négocié entre le fournisseur et le distributeur.

En outre, le distributeur doit notifier par écrit dans un délai raisonnable les motifs de son refus des CGV ou son acceptation, ainsi que les mesures à renégocier.

Si les conditions générales de vente doivent toujours être communiquées trois mois avant la date butoir pour les conventions PGC, elles devront être communiquées dans le régime général dans un délai raisonnable.

Concernant les conventions portant sur des produits sous marque de distributeur, l'obligation d'indiquer dans le contrat le prix et les modalités de détermination du prix d'achat portera sur tous les contrats, y compris s'ils durent plus d'un an.

Les règles de facturation ont subi quelques modifications, notamment :

- une harmonisation des règles de facturation entre celles du code de commerce et celles du code général des impôts, autour d'une date unique d'émission de la facture ;
- une clarification des règles, en mentionnant l'adresse de facturation de l'acheteur et du vendeur ainsi que le numéro de bon de commande ;
- une dépénalisation des pratiques restrictives de concurrence.

Les dispositions relatives aux délais de paiement ont également été rassemblées dans un bloc (article L. 441-10 à L. 441-16), sans modification de fond.

L'article 2 de l'ordonnance concerne les pratiques restrictives de concurrence et les autres pratiques prohibées.

La restructuration de cette partie du code de commerce permet de recentrer les pratiques commerciales restrictives autour de trois cas mentionnés à l'article L. 442-1 du code de commerce :

- l'avantage sans contrepartie (I, 1°) ;
- le déséquilibre significatif (I, 2°) ;
- la rupture brutale de relations commerciales établies, en-deçà d'un préavis d'au moins dix-huit mois (II).

Le champ de ces notions a été simplifié, précisé et élargi au besoin, en s'inspirant des dernières jurisprudences, permettant, au reste, de

supprimer certaines pratiques illicites dont les fondements juridiques étaient peu utilisés.

Des articles spécifiques ont été mis en place relatifs :

- aux clauses interdites (L. 442-3) ;
- à la mise en œuvre de l'action en justice concernant les pratiques restrictives de concurrence (L. 442-4).

L'article 3 traite de dispositions spécifiques aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, en les regroupant notamment dans un chapitre spécifique au sein du code de commerce et les mettant en cohérence avec le nouveau dispositif de construction du prix en cascade établi dans la loi Egalim. Les indicateurs de prix, de coût et de qualité devront faire l'objet d'une référence et d'une explicitation de la façon dont il en est tenu compte pour la détermination du prix dans les CGV, la convention du régime général ou dans la convention relative aux PGC et dans les autres conventions.

L'article 4 est relatif aux dispositions d'outre-mer et l'article 5 concerne les dispositions d'entrée en vigueur.

Un projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2019-358 et n° 2019-359 du 24 avril 2019 a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juillet 2019.

Enfin, comme le prévoyait le II de l'article 17 de la loi Egalim, **l'ordonnance n° 2019-698 du 3 juillet 2019 rassemble des mesures visant à assurer la mise en cohérence des dispositions législatives des codes et lois avec celles du code de commerce dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées.** L'ensemble de cette ordonnance tire les conséquences de l'ordonnance précédente pour réaliser des mesures de coordination juridique, notamment afin d'imputer la nouvelle numérotation du code de commerce dans les autres codes.

Ce procédé peut paraître tout à fait étonnant en ce que ces coordinations auraient dû être effectuées au moins en même temps, sinon au sein même de l'ordonnance n° 2019-359 précitée : pendant près de deux mois, la lisibilité de nombre de dispositions pourtant applicables à des opérateurs économiques en a été altérée, au détriment de la sécurité juridique des dispositifs.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-698 du 3 juillet 2019 portant mise en cohérence des dispositions législatives des codes et lois avec celles du code de commerce dans leur rédaction résultant de l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques

restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées, a été enregistré à la Présidence du Sénat le 27 septembre 2019.

Les autres mesures d'application de nature réglementaire relatives au titre 1^{er} ont également été publiées, à l'exception de celle mentionnée ci-avant.

Concernant l'article 1^{er}, aujourd'hui codifié aux articles L. 631-24 à 631-24-3 du code rural et de la pêche maritime, le décret n° 2016-1373 du 12 octobre 2016 définit les produits considérés comme relevant de la même production en application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime. Il était déjà en vigueur avant la promulgation de la loi.

Il dispose que sont considérés comme des produits relevant d'une même production les produits relevant d'un même secteur, s'il est mentionné aux « *a à w du paragraphe 2 de l'article 1er du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013* », à savoir les céréales, le riz, le sucre, les fourrages séchés, les semences, le houblon, l'huile d'olive et les olives de table, le lin et le chanvre, les fruits et légumes, les produits transformés à base de fruits et légumes, les bananes, le vin, les plantes vivantes et produits de la floriculture, le tabac, la viande bovine, le lait et les produits laitiers, la viande de porc, les viandes ovine et caprine, les œufs, la viande de volaille, l'alcool éthylique d'origine agricole, les produits de l'apiculture et les vers à soie.

L'article L. 631-24-3 du code rural et de la pêche maritime précise toutefois que les contrats passés avec les entreprises sucrières par les producteurs de betteraves ou de canne à sucre ne relèvent pas de ce régime contractuel.

Par dérogation, et pour permettre de faire des contrats les plus adaptés à la diversité des productions, sont considérés comme relevant de la même production :

- Pour les fruits et légumes, les produits de même cultivar et cultivés selon le même mode de culture (sous serre en verre, sous serre multi-chapelle en plastique, sous tunnel de plastique) ;
- pour la viande bovine, chacune des catégories suivantes : les animaux destinés à la reproduction, à l'engraissement, les veaux âgés de moins de huit mois destinés à l'abattage et les bovins âgés de huit à vingt-quatre mois ou plus destinés à l'abattage ;
- le lait et les produits laitiers issus d'un animal et d'une espèce donnée ;
- pour les viandes porcines, ovines et caprines, chacune des catégories suivantes : les animaux destinés à la reproduction à l'engraissement ou à l'abattage ;
- pour les œufs, les différentes catégories liées aux élevages (plein air, au sol, en cage) ;

- pour la viande de volaille, selon une distinction basée sur la destination des animaux (reproduction ou l'engraissement) ainsi qu'un mode d'élevage au sens du règlement (CE) n° 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007.

Pour tous ces produits, relèvent d'une même production également les produits sans signe d'identification de la qualité et de l'origine au sens de l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime.

Pris pour application de l'article 3 de la loi Egalim, lequel a modifié l'article L. 631-26 du code rural et de la pêche maritime, le décret n° 2019-143 du 26 février 2019 fixe, à l'article R. 631-15 du code rural et de la pêche maritime, la liste des agents en charge de la constatation des manquements mentionnés à l'article L. 631-25 du même code. La liste a été élargie, conformément à la volonté du législateur, aux agents assermentés de FranceAgriMer. Sont désormais habilités à constater des manquements dans la rédaction des contrats visés à l'article L.631-24 du code rural et de la pêche maritime les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des services de l'État chargés de l'agriculture et de la pêche, des agents assermentés de FranceAgriMer désignés par le directeur général de cet établissement, des administrateurs, officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, des fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes sous l'autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer ainsi que des agents des douanes.

Enfin, le rapport prévu à l'article 23 sur les impacts de la fin des quotas betteraviers dans l'Union européenne en termes de construction du prix d'achat de la betterave sucrière devra être remis avant le 31 décembre 2020.

b) Plusieurs difficultés relatives aux mesures d'application du titre II sont à déplorer

- (1) Les dispositions du chapitre 1^{er} relatives à l'accès à une alimentation saine

L'article 24 de la loi entend favoriser les approvisionnements en produits de qualité dans la restauration collective publique, notamment en fixant des cibles aux opérateurs, qui devront atteindre au plus tard le 1^{er} janvier 2022, un taux de 50 % de produits de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique.

Le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 a précisé les modalités d'application de cet article relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs.

La proportion de 50 % doit s'apprécier, sur une année civile, au regard de la « valeur hors taxe des achats de produits remplissant les conditions

exigées pour entrer dans le calcul de cette proportion, rapportée à la valeur totale hors taxe des achats des produits destinés à entrer dans la composition des repas servis pour chaque restaurant collectif » (article R. 230-30-1). Il en va de même pour la proportion de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique.

Point essentiel dans les débats sur la loi, la prise en compte des coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie est réalisée dans les conditions déjà définies au code de la commande publique (article R. 2152-9), à savoir en incluant les coûts supportés par l'acheteur (acquisition, utilisation comme la consommation d'énergie, les frais de maintenant, les coûts de collecte ou de recyclage) mais aussi les coûts imputés aux externalités environnementales liés au produit, si leur valeur monétaire peut être déterminée et vérifiée. Ces coûts peuvent inclure le coût des émissions de gaz à effet de serre et d'autres émissions polluantes ainsi que d'autres coûts d'atténuation du changement climatique. La pondération de ce critère parmi les critères de choix de l'offre économiquement la plus avantageuse est fixée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, sans pouvoir être inférieure à 10 % ni supérieure à 30 %.

Le décret précise également les produits à prendre en compte, notamment en retenant les seuls produits sous SIQO répondant aux critères suivants (article 2 du décret non codifié et article R. 230-30-3) :

- les produits issus des exploitations auxquelles est attribuée la certification environnementale de deuxième niveau (jusqu'au 31 décembre 2029). Des produits peuvent justifier d'une équivalence à cette norme si elle est justifiée par une certification par un organisme indépendant accrédité par un organisme d'accréditation signataire de l'accord multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation, sur la base de la norme relative aux exigences pour les organismes certifiant les produits, les procédés et les services applicable aux organismes procédant à la certification de produits. ;
- Le label rouge ;
- L'appellation d'origine ;
- L'indication géographique ;
- La spécialité traditionnelle garantie ;
- La mention "issus d'une exploitation de haute valeur environnementale" ;
- La mention "fermier" ou "produit de la ferme" ou "produit à la ferme", pour les produits pour lesquels existe une définition réglementaire des conditions de production.

À cet égard, il semble que le décret soit plus restrictif que ce que le législateur entendait. En effet, l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche

maritime restreint le champ des produits aux produits sous signes de qualité et de l'origine « dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ». Les critères sont clairement alternatifs. Pourquoi dès lors exclure, par voie réglementaire, les produits fermiers pour lesquels il n'existe pas une définition réglementaire des conditions de production, alors que ces produits répondent par construction à des règles destinées à favoriser la qualité des produits ?

En pratique, la mention fermière a été sortie du champ des produits à valoriser par la restauration collective, ce que confirme une note de l'Ademe en date du 7 juin 2019 qui précise qu'à ce jour, seuls les œufs fermiers sont concernés, ainsi que les volailles de chair, qui bénéficient, en parallèle, d'un autre label reconnu.

L'exclusion des produits fermiers, mention valorisante très prisée des consommateurs et mettant en avant les produits directement fabriqués par l'agriculteur, semble une remise en cause du travail engagé par des milliers de producteurs agricoles pour mieux valoriser leurs produits.

Il peut, au reste, apparaître étonnant de ne pas considérer que les fromages fermiers relèvent de ce dispositif alors que le décret n° 2013-1010 du 12 novembre 2013 modifiant le décret n° 2007-628 du 27 avril 2007 relatif aux fromages et spécialités fromagères fixe des conditions de production pour que ces produits bénéficient de cette mention valorisante.

Cet écart entre la volonté affichée de mieux valoriser les approvisionnements locaux dans les services de restauration collective et la réalité découlant de ce décret est très problématique dans nombre de nos territoires.

Enfin, les opérateurs doivent transmettre un bilan statistique de la mise en œuvre de ces obligations annuellement, dans des conditions définies par arrêté.

En revanche, le décret ne précise pas les conditions d'une application progressive du présent article, le Gouvernement ayant indiqué que les acteurs consultés ont, de manière unanime, souhaité qu'ils ne soient pas introduits de seuils intermédiaires, considérant le délai trop court.

L'article 24 a également créé, à l'article L. 230-5-5, une instance de concertation régionale pour la mise en œuvre du programme national pour l'alimentation, afin de favoriser l'atteinte des seuils définis par la loi Egalim dans la restauration collective.

Le décret n° 2019-313 du 12 avril 2019 est venu préciser ses compétences, sa composition (préfet de région, administrations préfectorales, administrations locales, représentants des établissements publics, des organisations professionnelles des secteurs agricoles, des associations dont

l'objet est lié à la politique de l'alimentation et des personnalités qualifiée) et ses modalités de fonctionnement.

L'évaluation de l'expérimentation sur les menus végétariens hebdomadaires dans la restauration scolaire doit être transmise avant le printemps 2022.

Enfin, l'article L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime issu du même article de la loi Egalim dispose qu'avant le 30 octobre 2019, le Gouvernement propose aux personnes morales de droit public et aux entreprises privées en charge de la restauration collective publique des outils d'aide à la décision, à la structuration des filières d'approvisionnement sur leurs territoires, à la formulation des marchés publics, à la formation des personnels concernés, nécessaires à l'atteinte des seuils ainsi qu'à l'élaboration du plan pluriannuel de diversification de protéines », que chaque gestionnaire ayant la charge d'un restaurant collectif public servant plus de deux cents couverts par jour en moyenne sur l'année doit présenter.

À cet égard, le Gouvernement indique avoir installé un Conseil national de la restauration collective (CNRC), instance ayant pour objectif d'accompagner les acteurs de la restauration collective dans la mise en place des mesures de la loi Egalim. Plusieurs actions ont été mises en place : publication d'une plaquette pédagogique explicitant les mesures, recensement des outils d'accompagnement en vigueur, document d'accompagnement à la rédaction de marchés publics en cours d'élaboration, projet d'outil numérique d'information et de formation des acheteurs.

Le rapport prévu à l'article 25 pour l'évaluation des impacts budgétaires induits par l'application des nouvelles règles relatives à l'approvisionnement en produits de qualité de la restauration collective publique a été rendu le 17 octobre 2019 dernier au Parlement, avec plus d'un mois et demi de retard. Une actualisation est prévue avant le 1^{er} janvier 2023.

L'article 26 autorise l'expérimentation, pour une durée de trois ans, l'affichage obligatoire de la composition des menus par les collectivités territoriales volontaires. Le décret n° 2019-325 du 15 avril 2019 est venu préciser les modalités de cette expérimentation. La collectivité peut alors demander l'affichage des produits utilisés, du fournisseur, du lieu de production, du mode de transformation, des informations nutritionnelles, de la mention « fait maison » ou de toute autre mention. L'information sur la composition des menus peut figurer sous la forme de pictogrammes dans les menus affichés. Cette information peut également être publiée par voie électronique.

La remise du rapport prévu à l'article 30 évaluant l'opportunité et la possibilité juridique d'une extension des règles applicables à la restauration collective publique à la restauration collective du secteur privé est attendue au plus tard le 31 décembre 2020.

L'article 44 de la loi Egalim, introduit par le Sénat, interdit de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation. Le deuxième alinéa dispose que « *l'autorité administrative prend toutes mesures de nature à faire respecter l'interdiction prévue au premier alinéa* ».

Si la définition des conditions sanitaires et phytosanitaires applicables à ces produits importés relève de la compétence exclusive de l'Union européenne, l'État membre a des marges de manœuvre pour renforcer les conditions de contrôle, notamment leur fréquence et l'intensité, pour les denrées transitant sur son territoire. Le Gouvernement indique d'ailleurs avoir relevé l'objectif cible de prélèvements aléatoires pour certaines familles de produits (poissons, crustacés, viandes équinées, bovines et de volailles), tout en allongeant la liste des substances recherchées dans ces lots. Toutefois, ces mesures nécessaires au respect de cette interdiction n'ont pas été suffisantes à ce stade. Dès lors, peut-on considérer qu'il y a une défaillance de l'État au regard de ses obligations législatives ?

L'article 46 prévoit une remise au Gouvernement et au Parlement du rapport d'activité du Conseil national de l'alimentation. Il a été adopté lors de la séance plénière du 29 janvier 2020 mais n'a pas été officiellement transmis au Parlement.

L'article 48 de la loi, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, vise à définir les conditions, entrant en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2030, dans lesquelles les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine répondent aux exigences prévues pour faire l'objet de la certification environnementale. Le Gouvernement a indiqué que ce décret était en cours d'élaboration, notamment dans la mesure où la compatibilité de ce texte avec le droit de l'Union européenne nécessitait une expertise approfondie.

L'autorité administrative que les opérateurs doivent informer en cas d'autocontrôle positif signalant une denrée alimentaire susceptible de présenter un risque pour la santé humaine ou animale, qui est le préfet du département du lieu de l'exploitation ou d'implantation de l'établissement, mentionnée à l'article 50, a été désignée par le décret n° 2019-1188 du 15 novembre 2019.

L'article 51 prévoit, à l'article L. 423-3 du code de la consommation, que les opérateurs tiennent à jour un état des lieux chiffrés des produits retirés ou rappelés et en font la déclaration sur un site internet dédié, l'administration mettant à la disposition du public ces informations. La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation

des entreprises a finalement élargi cette disposition à tous les produits. L'arrêté des ministres intéressés, pris après avis de la CNIL, déterminant les conditions de fonctionnement du site, son adresse, les informations à déclarer, la nature de celles rendues publiques et les modalités de déclaration, de publication et d'actualisation de ces informations, n'a pas été publié à ce jour mais devrait être publié, selon le Gouvernement, avant le 1^{er} juillet 2020, date de lancement du site

En revanche, sans que cela soit prévu explicitement dans la loi Egalim mais conformément à ses engagements en séance publique, le Gouvernement a créé, par le décret n° 2019-307 du 11 avril 2019 relatif aux sanctions applicables en matière de retrait et de rappel des denrées alimentaires et des aliments pour animaux autres que ceux d'origine animale, une contravention de 5^{ème} classe s'appliquant aux distributeurs et commerces de détail qui ne respecteraient pas leurs obligations en matière de retrait ou de rappel.

Le décret prévu à l'article 52 relatif aux conditions de mise en œuvre des analyses d'autocontrôle dans les secteurs alimentaires, des sous-produits animaux et de l'alimentation animale a été publié et est aujourd'hui codifié à la sous-section 3 bis de la section 1 du chapitre II du titre préliminaire du livre II du code rural et de la pêche maritime (décret n° 2019-332 du 17 avril 2019).

Conformément à l'article 53, le rapport relatif à l'importation et à la mise sur le marché de denrée alimentaire contenant du dioxyde de titane a été remis par le Gouvernement au Parlement le 5 février 2019.

L'article 54 a recentré les missions de l'Observatoire de l'alimentation autour du suivi global de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Le Gouvernement, à l'initiative de cet article, entendait « recentrer les missions de l'observatoire de l'alimentation sur celles assurées au sein de la section qualité nutritionnelle des aliments - OQALI », constatant que les autres sections n'étaient pas opérationnelles. Pour reprendre les termes de l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental adopté au stade de la commission en première lecture à l'Assemblée nationale « *la surveillance de la chaîne alimentaire est assurée depuis 2016 par la plate-forme de surveillance créée en application de l'article L. 201-14 du Code rural et de la pêche maritime, que la section économique et sociale n'a été opérationnelle qu'entre 2012 et 2014.* » Cette suppression de certaines missions au niveau législatif nécessite, en conséquence, une adaptation de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit toujours l'existence des trois sous-sections à ce stade à l'article D. 230-1 du code rural et de la pêche maritime. Le législateur avait prévu cette adaptation en précisant que « *les modalités de fonctionnement de l'observatoire ainsi que sa composition sont définis par décret* ». Or ce décret n'a pas été pris. Le Gouvernement indique qu'il est presque finalisé et devrait être publié en septembre 2020.

L'article 55 de la loi, en modifiant l'article L. 225-102-1 du code de commerce, ajoute à la liste des informations devant être mentionnées au sein de la déclaration de performance extra-financière pour les entreprises concernées celles relatives à la lutte contre la précarité alimentaire, au respect du bien-être animal et aux actions entreprises en vue d'une alimentation responsable, équitable et durable. Or l'article R. 225-105 du code de commerce n'a pas été actualisé pour prendre en compte ces évolutions, alors que celle-ci permettrait de proposer des indicateurs pour structurer la déclaration pour ces nouvelles catégories, et simplifierait ainsi la vie des entreprises

Le décret n° 2019-378 du 26 avril 2019 relatif aux conditions de collecte et de traitement de données épidémiologiques par des personnes agréées rend applicable l'article 57 de la loi. Toutefois, l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/429 relatif aux maladies animales transmissibles, lequel revoit la classification des dangers sanitaires, pourrait rendre nécessaire une adaptation du dispositif réglementaire.

Les mesures réglementaires prévues à l'article 61 ont bien été publiées dans le décret n° 2019-703 du 4 juillet 2019 relatif à la lutte contre la précarité alimentaire :

- La durée et les conditions dans lesquelles l'habilitation est accordée, les modalités de contrôle des personnes morales habilitées et les sanctions applicables en cas de manquement aux conditions de l'habilitation sont prévues aux articles R. 666-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles ;
- les modalités de collecte et de transmission à l'autorité administrative, par les personnes morales habilitées des données portant sur leur activité, sur les denrées distribuées et, une fois rendues anonymes, sur les bénéficiaires de l'aide alimentaire, à l'article R. 266-10 du même code. Des arrêtés du 28 et du 30 août 2019¹ du ministre chargé de l'action sociale définissent ces données chiffres et fixent les modalités de leur transmission.

Conformément à l'article 63, le décret n° 2019-302 du 11 avril 2019 détermine les conditions dans lesquelles les commerces de détail s'assurent de la qualité du don lors de la cession à une association habilitée en application de l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles. Ils doivent disposer d'un plan de gestion de la qualité du don de denrées alimentaires, communiqué à l'association caritative destinataire du don, lequel comprend : un plan de sensibilisation de l'ensemble du personnel à la lutte contre le gaspillage alimentaire et au don de denrées alimentaires ; un

¹ Arrêté du 28 août 2019 relatif aux données chiffrées de l'aide alimentaire et aux modalités de leur transmission et arrêté du 30 août 2019 relatif au cahier des charges et aux modalités d'organisation de l'appel à candidatures pour bénéficier des denrées obtenues au moyen des crédits du Fonds européen d'aide aux plus démunis

plan de formation des personnels chargés de tout ou partie des opérations liées à la réalisation de dons ; les conditions d'organisation du don de denrées alimentaires, y compris de gestion de la sous-traitance. Dans chaque établissement, une personne qualifiée est responsable de la coordination, du suivi et du respect de ce plan de gestion.

Le rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur la gestion du gaspillage alimentaire par la restauration collective et la grande distribution, prévu à l'article 66, doit être remis d'ici le 1^{er} janvier 2022.

(2) Les dispositions du chapitre II relatives au respect du bien-être animal

Le Gouvernement estime que l'article 68, ayant créé un article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime interdisant la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages, est d'application directe et ne nécessite pas de mesures d'application.

Si la notion de bâtiment nouveau ne pose pas de difficultés particulières, il aurait pu être utile, dans un souci d'amélioration de la lisibilité de la loi, de préciser par décret la définition de bâtiment réaménagé. En pratique, il semblerait que la loi ne s'applique qu'aux travaux de réaménagement engendrant une hausse de la surface d'élevage de poules pondeuses élevées en cage.

Le rapport prévu à l'article 69 sur les évolutions souhaitables et les réalisations concrètes des volets relatifs au bien-être animal prévus par les plans de filière des organisations interprofessionnelles doit être remis avant le mois de mai 2020. A la date de rédaction de ce rapport, il n'a pas été remis.

Les modalités de l'expérimentation de la vidéosurveillance dans les abattoirs volontaires pour une durée de deux ans de l'article 71 ont été précisées par le décret n° 2019-379 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositif de contrôle par vidéo en abattoir.

Dans les établissements d'abattage agréés le souhaitant, après autorisation du préfet, le traitement de données visera le contrôle du respect des modes opératoires prédéterminés. Les images captées et les dates et heures de prises d'image, sans son ni information biométrique, ne pourront être visionnées que par les employés de l'abattoir habilités à cet effet par l'exploitant ainsi que par les personnes intervenant pour le compte d'organismes d'audit ou de conseil et, bien sûr, les agents de l'État en charge du contrôle officiel de l'abattoir. Conservées un mois, les données seront effacées automatiquement au terme de ce délai sauf exception.

Le délai de publication du décret a, en pratique, réduit le délai de l'expérimentation qui devait débiter, aux termes de la loi Egalim, à compter du 30 avril 2019. Or le décret laisse à son article 3 une période de neuf mois après la publication du décret (soit jusqu'au 26 janvier 2020).

De même, le décret n° 2019-324 du 15 avril 2019 relatif à l'expérimentation de dispositifs d'abattoirs mobiles rend applicable l'article 73 de la loi. Peut participer à cette expérimentation toute personne agréée en tant qu'abattoir mobile. Le dossier, dont le contenu a été déterminé par un arrêté¹ du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, doit comporter un engagement de signer un protocole permettant l'organisation de l'inspection sanitaire et de contrôle et de communiquer les informations nécessaires à l'évaluation de l'expérimentation. Les résultats de l'expérimentation devront être transmis au plus tard en octobre 2022.

(3) Les dispositions du chapitre III relatives du renforcement des exigences pour une alimentation durable accessible à tous

L'article 76, relatif à l'interdiction de cession de produits biocides à des utilisateurs non professionnels, nécessitait la publication d'un décret précisant les catégories de produits concernés en fonction des risques pour la santé humaine et pour l'environnement. Le décret n° 2019-1052 du 14 octobre 2019 relatif à l'interdiction de vente en libre-service à des utilisateurs non professionnels de certaines catégories de produits biocides interdit de céder directement en libre-service :

- les produits pour lesquels des données permettent d'établir ou de suspecter l'apparition de résistances ;
- les produits pour lesquels des cas d'intoxication involontaire sont signalés ;
- les produits non admissibles à la procédure d'autorisation simplifiée mentionnée pour lesquels des données établissent qu'ils sont fréquemment utilisés en méconnaissance des règles visant à préserver la santé humaine ou l'environnement, figurant dans leur autorisation de mise sur le marché ou dans la notice élaborée par leur fabricant.

L'arrêté qui liste les produits concernés n'a pas été publié, l'article n'est donc pas applicable à ce stade, alors qu'il devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

En revanche, les catégories de produits de biocides pour lesquelles l'article 76 encadre la publicité commerciale ont bien été déterminées par le décret n° 2019-643 du 26 juin 2019 relatif à la publicité commerciale pour certaines catégories de produits biocides, ainsi que les conditions dans lesquelles la publicité peut être réalisée (notamment les mentions obligatoires à faire figurer).

De même, le décret n° 2019-642 du 26 juin 2019 relatif aux pratiques commerciales prohibées pour certaines catégories de produits biocides a

¹ Arrêté du 31 mai 2019 fixant la liste des pièces du dossier à transmettre par les exploitants d'abattoir mobile souhaitant participer à l'expérimentation de dispositifs d'abattoirs mobiles

interdit certaines pratiques commerciales comme les remises, rabais et ristournes sur les produits biocides relevant des types 14 et 18 définis par le règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides. Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux produits biocides admissibles à la procédure d'autorisation simplifiée.

Le décret n° 2019-329 du 16 avril 2019 relatif aux substances naturelles à usage biostimulant et aux préparations naturelles peu préoccupantes en contenant est bien venu fixer les modalités de procédure et d'évaluation simplifiées selon lesquelles sont autorisées ces substances comme le prévoit l'article 77. La substance est autorisée par son inscription sur une liste publiée par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, après évaluation de l'Anses sur son effet nocif, sauf pour les plantes médicinales inscrites à la pharmacopée et les substances naturelles à usage biostimulant issues de parties consommables de plantes utilisées en alimentation animale ou humaine, lorsqu'elles entrent dans la composition d'une préparation naturelle peu préoccupante conforme à un cahier des charges approuvé.

L'article 79, qui encadre les conditions de présentation de la publicité destinée aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, est applicable depuis la publication du décret n° 2019-321 du 12 avril 2019 relatif aux conditions de présentation de la publicité destinée aux utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques, codifié à l'article D. 253-43-2 du code rural et de la pêche maritime.

Le décret n°2019-649 du 27 juin 2019 est venu fixer, conformément aux dispositions de l'article 80, la composition de l'instance de concertation et de suivi du plan national pour une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable (article D. 253-44-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime).

Le rapport de l'article 81 relatif à la création d'un fonds d'indemnisation des victimes de maladies liées aux produits phytopharmaceutiques a été présenté le 2 octobre 2019 et a permis la création, dans la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, d'un fonds d'indemnisation en réparation des maladies causées par les pesticides (article L. 491-1 et suivants du code de la sécurité sociale). Il a toutefois été rendu avec près de six mois de retard.

Conformément à l'article 82, l'arrêté du 26 août 2019 relatif à la mise en œuvre d'une expérimentation de l'utilisation d'aéronefs télépilotes pour la pulvérisation de produits phytopharmaceutiques précise les conditions et les modalités de l'expérimentation.

Le décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 a bien listé les substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques et présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des

néonicotinoïdes, dont l'utilisation a été interdite par l'article 83 de la loi. Il s'agit du flupyradifurone et du sulfoxaflor.

Enfin, le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation est venu préciser les conditions d'application de la mise en œuvre des chartes d'engagement permettant de prendre des mesures de protection des personnes habitant dans des bâtiments à usage d'agrément attenants à des zones où un exploitant a recours à des produits phytopharmaceutiques.

Le décret précise les conditions d'élaboration des chartes d'engagement, qui devront contenir des modalités d'information des résidents, des distances de sécurité et de mesures apportant des garanties équivalentes ainsi que des modalités de dialogue et de conciliation entre les utilisateurs et les habitants concernés.

Ces chartes sont élaborées, pour les usages agricoles, par les organisations syndicales représentatives au niveau du département ou par la chambre département d'agriculture, font l'objet d'une concertation publique et est validée, *in fine*, par le préfet du département. Pour les usages non agricoles, elles sont élaborées par des organisations représentatives, des regroupements d'utilisateurs ou des gestionnaires d'infrastructures.

En complément a été publié l'arrêté du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et modifiant l'arrêté du 4 mai 2017 relatif à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants visés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime, lequel détermine notamment les distances de sécurité à proximité des habitations à mettre en œuvre à son article 8.

À l'exception des traitements nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles réglementés, les distances minimales de sécurité s'appliquent partout.

À l'exception des produits de biocontrôle, des produits composés de substance de base ou de substances à faible risque, en l'absence de distance de sécurité spécifique fixée par l'autorisation de mise sur le marché du produit concerné, une distance de sécurité minimale est fixée à :

- 20 mètres pour les traitements des parties aériennes des plantes pour les produits phytopharmaceutiques présentant des mentions de danger spécifiques¹, ou contenant une substance active considérée comme ayant des effets perturbateurs endocriniens néfastes pour l'homme ;

¹ H300, H310, H330, H331, H334, H340, H350, H350i, H360, H360F, H360D, H360FD, H360Fd, H360Df, H370, H372

- 10 mètres pour les traitements en milieu non formé des parties aériennes des plantes pour l'arboriculture, la viticulture, les arbres et arbustes, la forêt, les petits fruits et cultures ornementales de plus de 50 centimètres de hauteur, les bananiers et le houblon ;
- 5 mètres pour les autres utilisations agricoles et non agricoles.

Ces distances pourront être réduites si des mesures de protection, prévues dans les chartes d'engagement, sont mises en place.

Les matériels permettant une réduction de la distance de sécurité minimale sont énumérés dans une note de service publiée au Bulletin officiel du ministère de l'agriculture prise après avis de l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae).

Trois difficultés sont posées par ces deux mesures réglementaires ;

Premièrement, certaines rédactions retenues complexifient considérablement l'application par les utilisateurs. L'arrêté ne mentionne pas clairement à compter de quelle limite s'applique la mise en place de la distance de sécurité spécifique. En outre, la notion retenue de zones attenantes aux bâtiments habités et aux parties non bâties à usage d'agrément contiguës à ces bâtiments mériterait des précisions pour éclairer les exploitants. Par exemple, le champ retenu est-il restreint aux seules habitations, comme l'y invitaient les débats parlementaires, ou est-il étendu à tout bâtiment occupé, notamment les locaux à usage professionnel ? Nombre d'exploitants se demandent au reste si les allées et chemins communaux seront compris dans le périmètre du dispositif.

Se pose enfin la question de la mise en place des distances de sécurité minimale consécutivement à une nouvelle construction : les contraintes seront-elles assumées par les agriculteurs, dont les activités préexistaient à la construction, ou par le nouvel habitant ?

De même, le décret ne précise pas les modalités d'information des résidents ou des personnes présentes au sens du règlement (UE) n° 284/2013 du 1er mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques, conformément au règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Comment ces modalités désormais obligatoires devront-elles être mises en œuvre ?

Deuxièmement, si la date d'entrée en vigueur du décret semblait incompatible avec le délai requis par les exploitants afin d'actualiser les chartes existantes, devenues invalides par la publication du nouvel arsenal réglementaire, il leur a été impossible de négocier ces chartes durant le confinement liée à l'épidémie de Covid-19. Un report de l'entrée en vigueur de ces mesures est impératif.

Troisièmement, la compatibilité de l'arrêté susmentionné avec l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime tel qu'adopté par le Parlement lors de la loi dite Egalim promulguée en octobre 2018 semble peu assurée. Le III dudit article prévoit la faculté de mettre en œuvre des chartes locales afin de mettre en place des mesures de protection. C'est seulement à défaut de telles chartes que des zones de non traitement à proximité des habitations peuvent être mises en place. Cela est manifestement contraire avec ce que prévoit l'arrêté, lequel impose des distances de sécurité obligatoires à proximité des habitations, conformément aux textes européens¹, qui ne pourront être uniquement réduites (mais non annulées) en fonction de mesures de protection. Est-il dès lors nécessaire d'en tirer les conséquences et de modifier l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, moins de deux ans après son adoption ?

Les ordonnances prévues à l'article 88 ont bien été publiées.

L'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques distingue trois types de conseil et en précise le contenu :

- i. Le conseil stratégique (L. 254-6-2), qui a pour objet de fournir à l'utilisateur professionnel les éléments lui permettant de « définir une stratégie pour la protection des végétaux ». Ce conseil se traduit par un « diagnostic » prenant en compte une analyse des espaces concernés et de la situation économique des exploitations.

Le diagnostic est formalisé par un « écrit » et devra être réalisé selon une périodicité déterminée par voie réglementaire, dans la limite de dix ans entre deux conseils.

Le justificatif de délivrance devra être conservé et toute personne utilisant des produits phytopharmaceutiques « doit être en mesure de justifier » s'être fait délivrer un conseil stratégique dans la limite maximale de trois ans entre deux conseils. Le justificatif de délivrance sera une condition au renouvellement du Certiphyto. Un décret adaptera le contenu et la fréquence du conseil aux petites exploitations (déterminées par culture).

Ces documents ne sont pas exigés :

- a) pour les utilisateurs de produits de biocontrôle, des substances de base et des substances à faible risque ainsi que les produits nécessaires aux traitements des organismes nuisibles qui sont des dangers sanitaires de première catégorie et de deuxième catégorie ;

¹ Dont la substance a été dérogée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 26 juin 2019

- b) si l'exploitation agricole est engagée dans une démarche ou une pratique « *ayant des incidences favorables sur la réduction de l'usage et des impacts des produits phytopharmaceutiques* ». Ces démarches seront précisées par arrêté.

Les décrets et arrêtés d'application n'ont, à ce jour, pas été publiés, l'entrée en vigueur du dispositif étant attendu pour le 1^{er} janvier 2021. Ils devraient être publiés, selon le Gouvernement, avant l'été 2020. Toutefois, compte tenu des circonstances actuelles, de la difficulté de mener à bien les consultations nécessaires et du délai nécessaire aux opérateurs pour se préparer à l'entrée en vigueur de la mesure, un report de quelques mois de la mesure apparaît souhaitable.

- ii. Le conseil spécifique à l'utilisation comporte une recommandation d'utilisation de produits déterminés. Il fait l'objet d'une recommandation écrite précisant la substance, la cible, la parcelle concernée, la superficie à traiter, la dose recommandée et les conditions d'utilisation.
- iii. Le conseil à la vente fournissant les informations appropriées concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, notamment la cible, la dose recommandée et les conditions de mise en œuvre, les risques pour la santé et l'environnement liés à une telle utilisation et les consignes de sécurité afin de gérer ces risques.

L'ordonnance organise une séparation entre les activités de conseil stratégique et spécifique des activités de vente de produits phytopharmaceutiques par le biais :

- D'une incompatibilité d'exercice des activités de conseil avec celles de mise en vente et d'application ;
- Une séparation capitalistique des structures :
 - o Une entreprise de conseil ne pourra détenir **plus de 10 % du capital** d'une personne morale réalisant des ventes ou de l'application de produits phytopharmaceutiques. Réciproquement, une entreprise de ventes ou d'application ne pourra détenir plus de 10 % du capital d'une personne morale réalisant du conseil ;
 - o Pour lutter contre les participations croisées, toutes les personnes morales réalisant du conseil ne pourront détenir **plus de 32 % du capital des personnes morales** réalisant des ventes ou de l'application de produits phytopharmaceutiques et réciproquement.

- Enfin, les membres des organes de surveillance, d'administration ou de direction devront être distincts, sauf exception encadrée pour les membres d'un organe d'administration d'une chambre d'agriculture

L'articulation de ces évolutions avec celle du dispositif des CEPP est proposée :

- par le maintien, pour le distributeur, de la possibilité de pouvoir faciliter le déploiement des « fiches actions » ;
- par la nécessité pour le conseiller indépendant de promouvoir les fiches actions adaptées pour l'exploitant concerné, la certification des entreprises agréées pour le conseil attestant de leur contribution effective au dispositif CEPP.

Elle prévoit également que le régime CEPP devient pérenne. L'autorité administrative notifie à chaque obligé des objectifs annuels pour 2020 et 2021 et des objectifs pluriannuels à compter de 2022 d'obligations de réalisations d'actions à réaliser dans la cadre des CEPP. La pénalité pour absence d'atteinte des objectifs fixés est supprimée. Le Gouvernement compte sur la certification des entreprises afin de mieux garantir la mise en œuvre de moyens pour atteindre les obligations fixées. Elle étend son application dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution au plus tard en 2023, tout en prévoyant des dispositions particulières pour Saint-Martin.

L'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2021 semble toutefois très ambitieuse, les décrets et arrêtés d'application n'étant pas encore publiés, ce qui laissera peu de temps aux opérateurs de s'adapter à ces nouvelles obligations.

Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a été enregistré à la présidence du Sénat le 25 juin 2019.

Sur la base du I de l'article 88, l'ordonnance n° 2019-363 du 24 avril 2019 a étendu les pouvoirs de police judiciaire des agents mentionnés à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime et à l'article L. 511-3 du code de la consommation.

Les inspecteurs de la santé publique vétérinaire, les ingénieurs ayant la qualité d'agent du ministère chargé de l'agriculture, les techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture et les vétérinaires et préposés sanitaires contractuels de l'État et les agents de la DGCCRF disposeront, au besoin, de pouvoirs de recherche et de constatation de certaines infractions relevant du code de l'environnement, à savoir celui de convoquer des personnes, de dresser des procès-verbaux, masquer leur identité jusqu'à la

constatation de l'infraction ou du manquement, utiliser une identité d'emprunt, recueillir sur convocation dans leurs locaux, tout document nécessaire aux contrôles.

Enfin, conformément au II de l'article 8, l'ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire a permis :

- la mise en place par les opérateurs de la restauration collective d'une démarche de lutte contre le gaspillage élémentaire à l'issue d'un diagnostic préalable ;
- l'extension des obligations de lutte contre le gaspillage alimentaire mentionnés aux articles L. 541-15-4 et suivants du code de l'environnement aux distributeurs, industriels du secteur alimentaire et aux opérateurs de la restauration collective ;
- la révision des procédures de don de denrées alimentaires aux associations habilitées, en soumettant à la signature de conventions les opérateurs de l'industrie agroalimentaire et les opérateurs de la restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à trois mille repas par jour.
- la publicité annuelle des engagements des acteurs sur leurs engagements en faveur de la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- le durcissement de l'amende pour avoir rendu une denrée alimentaire invendue impropre à la consommation, si la personne entre dans le champ de l'article L. 541-15-15 du code de l'environnement.

Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 janvier 2020.

- (4) Les mesures de simplification dans le domaine agricole regroupées au titre III, qui relèvent en fait de mesures liées à l'énergie, n'ont été que partiellement prises

Le décret prévu à l'article 94 afin de renforcer les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit a été publié en juin 2019 (décret n° 2019-665 du 28 juin 2019).

L'arrêté établissant la liste des normes pour laquelle la sortie du statut de déchets est effective, prévu à l'article 95, n'a pas été publié.

À cette fin, il est nécessaire d'établir au préalable des critères d'innocuité sous la forme de teneurs maximales pour divers contaminants (ETM, HAP, dioxines...) permettant la sortie du statut de déchets d'une matière fertilisante. Or ces critères d'innocuité devraient être établis sur la base de l'ordonnance relative à la prévention et à la gestion des déchets

prévue à l'article 125 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Cette ordonnance prévoit en effet que soient fixés par décret les critères de qualité agronomique et d'innocuité selon les conditions d'usage, pour les matières fertilisantes et les supports de culture, afin de s'assurer que leur mise sur le marché et leur utilisation ne porte pas atteinte à la santé publique, à la santé animale et à l'environnement. La publication de l'arrêté mentionné à l'article L. 255-12 fera suite à la publication du décret susmentionné. Est à noter toutefois la publication de l'arrêté du 8 août 2019 approuvant deux cahiers des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricole en tant que matières fertilisantes.

2. Une ordonnance sur la réforme du droit coopératif qui excède le champ défini par le législateur

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole **soumet les coopératives au mécanisme des prix abusivement bas**, non pas sur le fondement de l'habilitation de l'article 11 de la loi Egalim, qui listait strictement le champ d'habilitation de l'ordonnance, mais sur celui de l'habilitation de l'article 17 qui prévoyait une mesure « balai ».

La responsabilité de la coopérative serait engagée pour le fait « *de fixer une rémunération des apports abusivement basse* » par rapport aux indicateurs. Cela transpose la notion de prix abusivement bas issue du code de commerce au droit coopératif.

En pratique, la partie lésée pourra saisir le juge après une médiation tout comme le ministre chargé de l'économie après avis motivé du ministre de l'agriculture et du HCCA.

La sanction pourra s'élever à 5 millions d'euros ou à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'auteur. Les pénalités dues par la coopérative contraindront, mécaniquement, les autres coopérateurs. La décision de justice serait publiée, diffusée et affichée.

L'adjonction selon laquelle le juge doit « tenir compte des spécificités des contrats coopératifs » risque de ne pas apporter de solides garanties aux coopératives.

Au-delà du fond de la mesure, la forme peut poser problème. Pour le Gouvernement, dans la mesure où le II de l'article 17 de la loi Egalim l'habilite à prendre par voie d'ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour mettre en cohérence les dispositions de tout code avec celles prises par voie d'ordonnance en application du I* », il lui est loisible de soumettre les coopératives à l'engagement de la responsabilité pour prix abusivement bas.

Or l'application d'un nouveau régime déjà existant dans le code de commerce aux coopératives semble aller bien au-delà de la simple mise en cohérence.

Un contentieux est en cours devant le juge administratif pour connaître de la légalité de l'ordonnance, notamment au regard du respect du champ d'habilitation déterminé par le législateur.

Déjà en cours au mois d'avril dernier, il n'a toujours pas été tranché.

Il convient toutefois de relever la présentation en conseil des ministres par le Gouvernement fin juin d'un projet de loi de ratification de l'ordonnance, inscrit à l'ordre du jour pour mi-juillet selon la procédure accélérée à l'Assemblée nationale. Ce traitement fort inhabituel pour une ratification (qui n'est pas exigée pour que l'ordonnance entre en vigueur) laisse penser que les risques que l'ordonnance se fasse retoquer par le juge administratif ne sont pas négligeables. En effet, une ratification de l'ordonnance par le législateur revient à lui conférer une valeur législative : l'adoption du projet de loi de ratification d'une ordonnance valide *a posteriori* le contenu ou le champ d'habilitation de l'ordonnance. Dans la mesure où sa ratification lui donne une valeur législative, le Conseil d'État n'aurait plus le pouvoir de l'annuler.

Les rapporteurs de la loi Egalim, au Sénat¹ comme à l'Assemblée nationale², estiment que les débats parlementaires n'ont pas porté sur cet aspect du texte. L'idée de soumettre les coopératives à ce dispositif issu du code de commerce n'a donc pas été, formellement, adoptée par le législateur.

Lors des débats sur la loi Egalim, le Sénat avait d'ailleurs obtenu, après une lecture intégrale d'un amendement de compromis en commission mixte paritaire par un des rapporteurs du Sénat, un encadrement du champ de l'habilitation qui avait été finalement porté en nouvelle lecture par le rapporteur de l'Assemblée nationale. L'objectif était de ne pas donner un blanc-seing au Gouvernement pour réformer le droit coopératif sans intervention du législateur.

Or le Gouvernement, ne pouvant plus s'appuyer sur le champ d'habilitation de l'article 11, s'est appuyé sur celui de l'article 17 par le biais d'une mesure « balai ». Ce tour de passe-passe démontre toute la difficulté

¹¹ Rapport n° 214 (2019-2020) de M. Michel Raison, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 18 décembre 2019, sur la proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

² Rapport d'information n° 1981 (2018-2019) de MM. Jean-Baptiste Moreau et de Jérôme Nury, déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

posée par le recours accru aux ordonnances au regard notamment du contrôle du respect du champ d'habilitation.

C'est pourquoi il est essentiel pour le Parlement de s'assurer du strict respect du champ de l'habilitation par le Gouvernement. Faute d'un tel contrôle, compte tenu de la systématisation regrettable des ordonnances dans tous les projets de loi que le Parlement doit examiner, apparaîtrait une grave atteinte à la compétence législative du Parlement dans son ensemble.

C'est pourquoi le groupe de suivi de la loi Egalim du Sénat a souhaité corriger cette anomalie. Tel est le sens de l'article 3 de la proposition de loi n° 45 (2019-2020) de M. Gremillet modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous afin de préserver l'activité des entreprises alimentaires, lequel supprime la mesure ayant excédé le champ d'habilitation.

3. Des premières inquiétudes émises par le groupe de suivi de la loi Egalim du Sénat

La commission des affaires économiques a adopté, le 30 octobre 2019, le rapport d'information n° 89 (2019-2020) du groupe de suivi de la loi Egalim intitulé : « Loi Egalim un an après : le compte n'y est pas ».

Ce rapport alerte sur les premiers effets néfastes produits par l'application du titre I^{er} de la loi sur les PME, sur leurs marques propres et principalement sur les produits sous marque de distributeur.

Plus spécifiquement, il constate que cette législation a déjà eu deux effets de bord particulièrement problématiques :

- certaines PME accusent un recul considérable de leur activité compte tenu de l'encadrement en volume des promotions. Elles ne pourront pas enregistrer une telle chute des volumes de leurs ventes deux années de suite sans connaître de réelles difficultés financières ;

- certains industriels peinent à renégocier leurs contrats avec leurs distributeurs en cours d'année en cas de hausse des cours des matières premières agricoles entrant dans la composition de leurs produits. Par conséquent, leurs marges se rétractent, ce qui ampute leur capacité à investir et innover.

C'est pour corriger ces effets de bords qu'à l'initiative du groupe de suivi de la loi Egalim, le Sénat a adopté la proposition de loi n° 138 de Daniel Gremillet et de plusieurs de ses collègues modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Cette initiative n'est pas un démantèlement de loi Egalim, adoptée il y a moins de deux ans, dans la mesure où elle se limite à corriger des effets de bord constatés dès le début de l'expérimentation.

Dans la mesure où l'expérimentation de deux ans sur le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions n'est pas terminée, tout le monde s'accorde sur le fait qu'il faut attendre d'avoir tous les éléments statistiques à la fin de cette période avant d'en tirer les conclusions définitives.

Ces défauts de la loi sont connus et ont très tôt été dénoncés par le Sénat : absence de mécanisme assurant le ruissellement, excès de rigidité de certaines mesures s'appliquant uniformément à des filières très différentes, illusion de penser traiter le revenu de l'agriculteur en n'agissant que sur le seul levier des recettes, le prix de vente de ses produits à l'industrie ou à la grande distribution, tout en augmentant considérablement ses charges d'exploitation... Toutefois, la loi a été adoptée trop récemment et il est trop tôt pour prétendre en dresser un bilan exhaustif et incontestable. Les négociations commerciales de 2020 seront un indicateur intéressant.

Toutefois, le Gouvernement ne semble pas vouloir attendre de tirer les leçons de l'expérimentation. Dans le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, il a proposé, à l'article 44, de prolonger par ordonnance l'expérimentation sur le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions de trente mois, sans aucune garantie que le rapport d'évaluation de l'expérimentation au bout de deux ans ne soit remis au Parlement afin qu'il juge de la pertinence du dispositif. Certes, le Gouvernement a entendu les problèmes relevés par le Sénat en proposant d'aménager certains dispositifs, notamment au regard des effets de bord de l'encadrement des promotions en volume. Néanmoins, prolonger une expérimentation avant d'avoir le moindre élément statistique permettant de l'évaluer porte une atteinte au pouvoir de contrôle du Parlement. Pourquoi faire des expérimentations que l'on pérennise sans les évaluer ?

Une solution de compromis a été présentée par la rapporteure du Sénat du projet de loi Asap. Le texte devrait être inscrit prochainement à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Le groupe de suivi de la loi Egalim poursuivra ses travaux de contrôle cette année, notamment sur le titre II, dans le but de dresser, au fur et à mesure, un bilan des effets économiques de la loi et de proposer, comme il l'a déjà fait, au besoin, des mesures de correction.

C. LOI N° 2017-348 DU 20 MARS 2017 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES ET AU DÉVELOPPEMENT DU BIOCONTRÔLE

La loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle n'est pas entièrement applicable, près de deux ans après sa promulgation.

Pour le titre I^{er} consacré à la préservation des terres agricoles, l'article 6 nécessitait des mesures d'application. Le barème de la valeur vénale moyenne des terres agricoles a bien été précisé, comme chaque année, par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 28 juin 2018. **Toutefois, les modalités d'établissement dudit barème n'ont pas été précisées par décret, contrairement à ce que prévoyait l'article 6.**

Le titre II, comportant les articles 8 à 11, consacré au développement du biocontrôle, nécessitait des mesures d'application qui ont toutes été prises.

L'article 11 prévoyait qu'une évaluation de l'expérimentation relative à la mise en place d'actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques devait être rendue publique avant le 1^{er} janvier 2020. Or ce rapport n'a pas été remis.

Certes, dans le cadre de l'article 88 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, l'expérimentation sur les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a été prolongée et légèrement modifiée. Toutefois, cette pérennisation de l'expérimentation a eu lieu sans la publication de l'évaluation préalable prévue par le législateur.

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

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) est presque entièrement applicable.

Toutes les mesures d'application des 22 articles du titre I^{er} consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires ont été prises, sauf une : l'article 18 qui prévoyait la mise à disposition d'espaces d'informations gratuits par les radios et télévisions au profit des interprofessions, afin de faire la promotion collective des produits agricoles et alimentaires. Le Gouvernement a annoncé n'avoir aucune intention de prendre les décrets d'application de cet article, ayant été lors des débats en désaccord avec cette proposition.

Les mesures d'application du titre II, consacré à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations

en agriculture, du **titre III**, dédié à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire, du **titre IV**, centré sur les questions d'enseignement, de recherche et de développement agricole et forestier, ont toutes été publiées.

Le **titre V**, qui comprend l'ensemble du volet forestier de la loi d'avenir, comprenant les articles 66 à 82, est lui aussi, pour l'essentiel, applicable. Il convient cependant de rappeler que le processus d'élaboration des déclinaisons régionales du programme national de la forêt et du bois a pris quelques mois de retard. Le programme national ayant été approuvé par décret le 8 février 2017, l'article 67 de la loi d'avenir prévoit un délai de deux ans pour finaliser les programmes régionaux, cette exigence ayant été codifiée à l'article L. 122-1 du code forestier). Or seuls quatre programmes régionaux (Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est, Bretagne et Occitanie) ont été validés par arrêté ministériel au second semestre 2019. Les neuf autres sont en phase finale d'élaboration. Il convient de noter que l'Autorité environnementale émet un avis sur chacun de ces plans et, par exemple, l'avis adopté le 5 février 2020 sur le programme régional de la forêt et du bois (PRFB) de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur comporte 29 pages et plusieurs séries de recommandations tendant à compléter le projet de programme qui lui a été soumis.

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

Le **titre VII**, comprenant les articles 89 à 96, comporte des dispositions transitoires et diverses. Il est également totalement applicable.

II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

A. LOI N° 2018-1021 DU 23 NOVEMBRE 2018 PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE (ELAN)

À mi-avril 2020, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, est applicable à 79 %. 85 mesures étaient attendues, 67 ont été prises et 18 sont encore en attente. 17 mesures non prévues par la loi ont par ailleurs été publiées. Sur les cinq rapports attendus par le Parlement, aucun n'a été remis par le Gouvernement pour le moment.

La loi ELAN avait pour objet de traduire la stratégie quinquennale en matière de logement du Gouvernement. Elle comporte quatre titres visant à construire plus, mieux et moins cher, à faire évoluer le secteur du logement social, à répondre aux besoins de chacun et à favoriser la mixité sociale et enfin à améliorer le cadre de vie.

Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comportait 65 articles. À l'issue de la navette parlementaire, le nombre

d'articles a été multiplié par plus de trois pour atteindre 234 articles. 19 d'entre eux ont cependant été déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui a estimé dans sa décision 2018-772 DC du 15 novembre 2018 qu'il s'agissait de « cavaliers législatifs ».

Le Gouvernement a publié le 21 décembre 2018 une circulaire dans laquelle il présente les dispositions d'application immédiate et celles nécessitant des mesures d'application. Il a en outre plus particulièrement attiré l'attention des services déconcentrés sur plusieurs sujets : le regroupement des bailleurs sociaux, les conventions d'utilité sociale (CUS), les projets partenariaux d'aménagement et les grandes opérations d'urbanisme, les outils de lutte contre l'habitat indigne et de lutte contre « les marchands de sommeil » et enfin les opérations de revitalisation des territoires.

1. Dispositions en matière d'urbanisme

Parmi les 62 articles relatifs à l'urbanisme (deux autres articles ayant été déclarés contraires à la Constitution), Parmi ceux-ci, **49 articles n'appelaient pas de mesures réglementaires d'application et sont d'application directe.**

En outre, les articles 46 et 50, d'application directe, prévoient la prise **de trois ordonnances relatives aux documents d'urbanisme**, portant respectivement sur les rapports entre documents distincts, le schéma régional d'aménagement et le schéma de cohérence territoriale.

Enfin, les articles 5 et 29, instituant deux **expérimentations** relative au permis d'innover et à l'occupation temporaire de locaux vacants **prévoient la remise de rapports au Parlement.**

Treize articles nécessitent des mesures réglementaires d'application. Douze de ces treize articles sont aujourd'hui applicables, portant le taux d'applicabilité des mesures relatives à l'urbanisme à 98%.

Sont encore attendus un arrêté d'application relatif à la téléinstruction des demandes d'urbanisme et un arrêté relatif à la transmission à l'administration de données d'urbanisme (article 62) ; deux rapports d'expérimentation relatifs à l'occupation de bureaux vacants et au permis d'innover (articles 5 et 29), ainsi que **deux ordonnances relatives aux documents d'urbanisme (article 46).**

a) Plusieurs des mesures phares de la loi sont d'application directe, et sont d'ores et déjà appliquées par les acteurs de l'aménagement et de la construction

Parmi les 49 articles de la loi ELAN n'appelant pas de mesure réglementaire d'application figurent certaines des mesures les plus emblématiques du texte.

C'est le cas des dispositions relatives aux **projets partenariaux d'aménagement (PPA) et aux grandes opérations d'urbanisme (GOU)**, prévues aux articles 1, 3 et 5. Si aucun décret d'application n'est prévu, le bénéfice des diverses modalités dérogatoires au droit de l'urbanisme est néanmoins conditionné à la signature des contrats de PPA ainsi qu'à la qualification de GOU par délibération de la collectivité territoriale ou de l'EPCI concerné. Il en va de même pour les dispositions relatives aux **opérations d'intérêt national (OIN)**, aux articles 4 et 5.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de la Transition écologique et solidaire a indiqué à la commission qu'à la fin avril 2020, **12 contrats de PPA avaient été signés ou devraient l'être dans les prochains mois**, tandis que 15 contrats sont en cours de rédaction ou au stade des réflexions préalables. Elle indique par ailleurs : « *Les projets portés concernent l'aménagement urbain, à près de 90% pour du recyclage d'espaces déjà urbanisés. Il s'agit de projets de rénovation ou de réhabilitation de centre urbain (Marseille, Mulhouse), de transformation de friches (Le Mans), d'intensification de tissus urbains existants mixtes (Toulouse, Bordeaux) ou encore de revitalisation de centralités urbaines (bassin minier). Les contrats prévoient des actions sur tous les champs du renouvellement de la ville : logements, commerces, activité, espaces et d'équipements publics, mobilités, marketing territorial...* ».

LA GRANDE OPÉRATION D'URBANISME (GOU) DE REQUALIFICATION DU CENTRE-VILLE DE MARSEILLE

La requalification du centre-ville de Marseille, conduite par la métropole Aix-Marseille-Provence, a fait l'objet d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) en août 2019.

Un avant-projet de GOU a été voté en octobre 2019 sur un périmètre d'environ 350 hectares (sur les 1000 hectares concernés par le PPA). L'opération d'aménagement sera conduite par une société publique locale d'aménagement d'intérêt national, détenue en majorité par la Métropole et en minorité par l'Etat et la Ville. Elle visera notamment à réhabiliter des immeubles de copropriétés dégradées, afin que ceux-ci soient intégrés au parc d'habitat social (environ 500 logements).

Dans le cadre de cette GOU, la compétence en matière d'autorisations d'urbanisme a été transférée par la ville de Marseille à la Métropole.

C'est également le cas de l'article 5 relatif à **l'expérimentation dite du « permis d'innover »**, qui permet à certains projets de bénéficier de dérogations, dès lors qu'il s'engage à atteindre les mêmes résultats que ceux fixés par le droit existant.

La DHUP a indiqué à la commission que **deux permis d'innover ont à ce jour été accordés**, huit projets ayant été présélectionnés en 2018 à la suite d'un appel à manifestation d'intérêt lancé par le ministère. Elle explique ce faible recours au dispositif par son champ circonscrit aux GOU et aux ORT (Opérations de revitalisation de territoire), elles aussi créées par la loi ELAN et en phase de mise en place, ainsi qu'aux OIN. La DHUP indique

ainsi que : « *les services déconcentrés de l'État pourront suggérer la mobilisation de cet outil dans le cadre de l'accompagnement de ces projets [de GOU ou d'ORT]* ».

Par ailleurs, **le recours à ces permis vise aujourd'hui principalement l'obtention de dérogations au droit de la construction**, qui peuvent aussi être accordées dans le cadre d'autres dispositifs comme le « permis d'expérimenter ». Seul l'un des projets candidats - ayant par la suite obtenu un permis d'innover - portait sur une dérogation aux règles d'urbanisme, en l'occurrence les obligations fixées par le PLU en matière d'aires de stationnement. L'autre projet bénéficiaire d'un permis d'innover a obtenu des dérogations aux règles du plan de prévention des risques d'inondation.

L'article 42 relatif à la **constructibilité des « dents creuses »** est aussi d'application directe. Afin de bénéficier des possibilités accrues de construction dans ces zones littorales, les collectivités **doivent néanmoins identifier, au sein des documents d'urbanisme** (plan local d'urbanisme et schéma de cohérence territoriale) **les « secteurs déjà urbanisés »**.

Interrogée à ce sujet par la commission, **la DHUP a indiqué qu'elle ne disposait pas d'informations chiffrées sur le nombre de documents d'urbanisme ayant déjà intégré ces évolutions ; ni sur le nombre de dérogations autorisées** par les préfets durant la période transitoire instaurée par la loi. Elle a cependant indiqué que des échanges avec les préfets et les collectivités « *ont permis de préciser la doctrine d'application, informer et accompagner les territoires dans la mise en œuvre des mesures* », deux notes techniques ayant notamment été diffusées.

De même, **aucune information n'est à ce stade disponible au sujet des possibilités accrues d'édification d'éoliennes et d'installation d'activités de culture marine dans les zones littorales**, permises par les articles 43 et 44 de la loi.

Enfin, **le permis dit « à double état »** créé par l'article 61 a d'ores et déjà été sollicité dans le cadre des opérations de construction et d'aménagement liés aux jeux Olympiques et Paralympiques. Conformément à ce qui avait été évoqué lors de l'examen de la loi ELAN, ces projets concernent le **futur village olympique** (deux ZAC sur les communes de Saint-Ouen-sur-Seine, Saint-Denis et L'Île-Saint-Denis) ainsi que le **futur village des médias** (Médias sur Dugny, La Courneuve, Le Bourget). Dans les deux cas, **ils prévoient un état initial dédié à des logements, et un état final pouvant comporter des logements, des bureaux ou des commerces**. En revanche, **le type de dérogations qui seront accordées à ces projets n'a pas été précisé par la DHUP**, qui a simplement cité à votre commission « *la destination, l'architecture, l'implantation et l'aménagement des abords* ».

b) Certaines mesures d'application directe ont été complétées par des mesures réglementaires non prévues

L'article 23 de la loi ELAN, d'application directe et qui n'impliquait pas nécessairement l'édition de mesures d'application, a néanmoins fait l'objet d'un **décret en Conseil d'État n°2019-423 du 9 mai 2019 modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires**. Il traduit effectivement le critère de 50% ou plus de logements sociaux, et intègre les logements en bail réel solidaire, pour définir les opérations pouvant bénéficier de la décote.

L'assouplissement de la portée contraignante de **l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF) pour certains projets**, les modalités du dialogue entre le maire et l'ABF et celles des recours contre les avis des ABF ont également fait l'objet d'un décret non prévu par l'article 56 de la loi ELAN. Il s'agit du **décret en Conseil d'État n° 2019-617 du 21 juin 2019 relatif aux abords de monuments historiques, aux sites patrimoniaux remarquables et à la dispense de recours à un architecte pour les coopératives d'utilisation de matériel agricole**. Celui-ci prévoit notamment que le préfet informe la commune ou l'EPCI de toute inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques, afin que puisse être créé un périmètre délimité des abords, le cas échéant. Il tire également les conséquences réglementaires de la nouvelle procédure de dialogue entre le maire et l'ABF instaurée par la loi.

En outre, ce même **décret en Conseil d'État n° 2019-617 du 21 juin 2019** modifie également les dispositions réglementaires afin de rendre effective la **dispense de recours à un architecte pour certaines constructions des coopératives agricoles (CUMA)**, prévue par l'article 63 de la loi.

En matière de demandes d'autorisation d'urbanisme, le **décret en Conseil d'État n° 2019-481 du 21 mai 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme** a apporté des **précisions sur la composition du dossier et l'instruction des demandes**. **Mesure non explicitement prévue par l'article 57** de la loi ELAN, mais servant le même objectif de sécurisation des demandes, il prévoit en son article 6 qu'une demande tardive par l'administration de pièces complémentaires ne suspende pas le délai d'instruction qui s'impose à ses services.

Enfin, concernant le **contentieux de l'urbanisme**, largement réformé par l'article 80 de la loi ELAN, un **décret en Conseil d'État n° 2019-303 pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme est paru le 10 avril 2019**. **Non prévu par les dispositions législatives**, il précise la dispense de notification applicable dans le cas de la contestation d'un permis modificatif dans le cadre d'une procédure unique au titre de

l'article L. 600-5-2 ; et fixe un délai de deux mois pour la cristallisation des moyens des parties.

c) La quasi-totalité des mesures d'application attendues a été prise dans le délai de six mois que s'était fixé le Gouvernement

Les articles 4, 8 à 10, 16, 20, 25, 29, 30, 32, 45 et 49, qui attendaient des mesures règlementaires d'application, sont applicables à la date de rédaction du présent rapport.

L'article 49 relatif au **permis d'aménager** était applicable dès la publication de la loi, grâce au décret en Conseil d'État n° 2007-18 du 5 janvier 2007 : la loi ELAN opérait en effet une rédaction à droit constant de l'alinéa concerné, la mesure d'application précédente prise en 2007 ne nécessitant donc pas de révision.

Les autres **mesures d'application prises par le Gouvernement, en grande majorité dans un délai de six mois depuis la promulgation de la loi**, sont les suivantes :

- En matière **d'établissements publics fonciers locaux** (article 4), le **décret en Conseil d'État n° 2019-304 du 10 avril 2019** fixant les conditions d'approbation par le préfet de région des délibérations des conseils d'administration des établissements publics fonciers locaux relatives aux créations de filiales et aux acquisitions ou cessions de participations dans des sociétés, groupements ou organismes. Il instaure un mécanisme d'approbation tacite par le préfet de région dans un délai d'un mois, sauf si le préfet demande une seconde délibération. Il prévoit aussi une délibération conjointe lorsque le périmètre de l'établissement public foncier local couvre plusieurs régions ;

- Concernant les **modalités de prise en compte des conclusions de l'étude de faisabilité sur le potentiel de développement en énergies renouvelables dans l'étude d'impact des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement** (article 8), le **décret en Conseil d'État n° 2019-474 du 21 mai 2019** pris en application du dernier alinéa de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Il prévoit que l'étude d'impact devra présenter les conclusions de l'étude de faisabilité et comprendre une « *description de la façon dont il en est tenu compte* ». Une entrée en vigueur partiellement rétroactive est prévue dans le cas de certaines opérations situées en zones d'aménagement concerté (ZAC) ;

- En matière de **zones d'aménagement concerté** (article 9), le **décret en Conseil d'État n° 2019-481 du 21 mai 2019** modifiant diverses dispositions du code de l'urbanisme :

- Prévoit que les **orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du plan local d'urbanisme (PLU) peuvent valoir acte de création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)** dès lors que le rapport de présentation du PLU

justifie la création de la zone au regard de l'existant et des objectifs du plan, et que les OAP comportent un programme prévisionnel de construction ainsi qu'un schéma d'aménagement. La procédure d'évaluation environnementale commune est alors applicable à l'approbation du PLU ;

- Définit les **mesures de publicité préalables à l'approbation du cahier des charges de la zone d'aménagement concerté**, en prévoyant un affichage public d'un mois et la publication de mentions en recueils, qui constituent des prérequis à l'opposabilité de ce cahier des charges aux demandes d'autorisation d'urbanisme.

• Concernant **l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024** (article 10 et article 20), deux mesures règlementaires ont été prises :

- Le **décret en Conseil d'État n° 2019-441 du 13 mai 2019** relatif à la **réquisition temporaire de terrains et de bâtiments nécessaires à l'organisation et au déroulement des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024** prévoit que les réquisitions soient sollicitées auprès du préfet de département avant octobre 2021 ; précise le contenu de la demande de réquisition ; explicite les modalités d'information des propriétaires ; et prévoit un dispositif de rejet implicite sous trois mois dans le silence du préfet. Il précise également le contenu de l'arrêté de réquisition, les modalités de sa publication et les conditions de prise de possession du bien. Il clarifie les modalités d'indemnisation du propriétaire ainsi que l'obligation de remise en état du bien à l'issue de la réquisition. On note toutefois que **les modalités du recours à la force publique par le préfet afin de libérer les terrains ou bâtiments, évoquées par l'article de loi, ne sont pas traitées par le décret publié.**
- Le **décret n° 2019-95 du 12 février 2019** pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique fixe la liste des opérations nécessaires aux jeux Olympiques ou Paralympiques. Sont concernées l'opération de rénovation de la porte de la Chapelle, l'opération de réaménagement de la porte Maillot, ainsi que le site d'implantation de la « Tour Triangle » dans le quinzième arrondissement. Si le site de la porte de la Chapelle devrait accueillir la salle Omnisport Arena 2, **le lien entre le projet immobilier de la « Tour Triangle », qui inclut des hôtels et des espaces de coworking, et les Jeux Olympiques, n'est pas évident.** Or, le décret accorde d'importantes dérogations à ce projet de construction ;

- Concernant la **gouvernance de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay (article 16)**, le **décret en Conseil d'État n° 2019-471 du 20 mai 2019** relatif à la composition du comité consultatif de l'Établissement public d'aménagement de Paris-Saclay prévoit une composition de 22 membres, incluant outre un député et un sénateur, des représentants du secteur associatif et des organisations professionnelles, des personnalités qualifiées nommées par les ministres et les réseaux consulaires, et des représentants des usagers des transports publics, tous liés au périmètre d'intervention de l'établissement. Il précise également les modalités de nomination des membres et de la période transitoire. Le décret prévoit une application prise sous deux mois par arrêté conjoint des ministres de tutelle : **à la date de rédaction de ce rapport, cet arrêté n'a pas été pris ;**

- En matière de **délégation par les communes et établissements publics de coopération intercommunale de leur droit de priorité (article 25)**, le **décret en Conseil d'État n° 2019-424 du 9 mai 2019** fixant les conditions de délégation de l'exercice du droit de priorité par les organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme prévoit que la délégation soit rendue publique et fasse l'objet d'un bilan annuel à l'organe déléguant ;

- En matière d'occupation temporaire de locaux vacants à fins d'hébergement (**article 29**), le **décret en Conseil d'État n° 2019-497 du 22 mai 2019** relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux vacants en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Il fixe les conditions de la demande d'agrément au préfet de département concerné et prévoit que le silence de l'administration pendant quatre mois vaille rejet. Il met aussi en place un dispositif d'information de l'administration sur le nombre de personnes hébergées, les prix pratiqués ou encore la surface concernée. Il précise le contenu de la convention d'occupation et du contrat de résidence temporaire (d'une durée minimale de deux mois), ainsi que les modalités de renouvellement et de résiliation de ce dernier. Un montant maximal de redevance de 200 euros, ou de 75 euros pour les personnes vulnérables est prévu. Les engagements respectifs des résidents et de l'organisme sont clarifiés. Conformément aux dispositions du décret, **l'arrêté du 5 novembre 2019 fixant la composition du dossier de demande d'agrément** prévu par l'article 1^{er} du décret n° 2019-497 du 22 mai 2019 relatif à l'occupation par des résidents temporaires de locaux en vue de leur protection et préservation en application de l'article 29 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique a listé les pièces à fournir afin de solliciter un agrément ainsi que ses modalités de transmission. La DHUP a indiqué à la commission que deux organismes ont, à ce jour, sollicité et reçu l'agrément préfectoral pour mettre en œuvre cette expérimentation (en décembre 2019 et février 2020).

Un premier bilan quantitatif relatif au nombre d'opérations menées et au nombre de personnes hébergées sera effectué à la fin de l'année 2020. ;

- Concernant les **règles de sécurité applicables aux travaux relatifs à des immeubles de moyenne et de grande hauteur** (article 30), le **décret en Conseil d'État n°2019-461 du 16 mai 2019** relatif aux travaux de modification des immeubles de moyenne hauteur (IMH) opère la distinction entre ces deux catégories dans les dispositions réglementaires du code de la construction et de l'habitation. Une nouvelle section relative aux IMH est créée, qui détaille les obligations relatives aux travaux de modification (matériaux incombustibles, accès pour les pompiers), et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2020. Conformément aux dispositions du décret, **l'arrêté du 7 août 2019 modifiant l'arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la protection contre l'incendie des bâtiments d'habitation** a apporté les précisions techniques nécessaires relatives aux techniques et matériaux de constructions prescrits ;

- En matière d'**avis du maire lors d'une réquisition avec attributaire** dans les quartiers prioritaires (article 32), le **décret en Conseil d'État n° 2019-635 du 24 juin 2019** relatif à la réquisition avec attributaire conditionne la décision de réquisition du préfet à l'accord du maire de la commune, qui est réputé favorable sans réponse dans un délai de deux mois. Le décret apporte en outre de nombreuses précisions sur la procédure de réquisition avec attributaire (calcul de l'indemnité, communes en tension, normes de confort et d'habitabilité...) en cohérence avec les évolutions apportées par la loi ;

- Concernant les **aménagements légers autorisés dans les zones littorales** (article 45), le **décret en Conseil d'État n° 2019-482 du 21 mai 2019** publié relatif aux aménagements légers autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques précise les installations concernées. Deux nouvelles possibilités sont ouvertes : les aménagements relevant d'une nécessité techniques, de service public ou pour l'activité économique ; et les équipements d'intérêt général de sécurité ou de préservation des milieux ;

- En matière de **transmission à l'administration des données relatives aux demandes d'autorisation d'urbanisme et d'instruction des demandes par des prestataires privés** (article 62), deux décrets en Conseil d'État ont été pris :

- Le **décret en Conseil d'État n° 2019-472 du 20 mai 2019** relatif à la collecte et la transmission d'informations et de documents relatifs aux déclarations et autorisations d'occupation des sols, qui prévoit la transmission mensuelle des informations aux services de l'administration (permis, décisions intervenues, ouvertures et achèvement de travaux), sous forme dématérialisée

lorsque cela est possible. Les opérations de construction de logement, notamment, doivent fournir des informations plus précises (nombre, type, capacité...). **Il convient de noter que le champ des informations transmises au titre du décret est plus large que celui prévu par la loi, qui mentionne uniquement les pièces des demandes et non les décisions rendues ou les informations relatives aux travaux. Le décret prévoit également deux arrêtés, qui respectivement désignent les services administratifs chargés de la collecte des informations et précisent les modalités techniques de transmission des données. À la date de rédaction du présent rapport, ces arrêtés n'ont pas été pris. Cette mesure n'est donc pas applicable ;**

- Le décret en Conseil d'État n° 2019-505 du 23 mai 2019 relatif à l'instruction par des prestataires privés des demandes d'autorisation d'urbanisme renvoie à l'article L. 423-1 du code de l'urbanisme, qui indique que la signature de l'autorité compétente peut-être déléguée à un prestataire privé.

Enfin, l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional, prise sur la base de l'habilitation donnée par l'article 50, est parue dans les délais imposés (douze mois à compter de la promulgation de la loi). **Un projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé le 5 février 2020 au Sénat.**

d) Les mesures d'application des dispositions relatives à la dématérialisation du traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme se font toujours attendre, alors qu'il s'agit d'un enjeu fort pour l'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme

La loi ELAN a prévu à l'article 62 la **mise en œuvre obligatoire d'une procédure permettant la réception et l'instruction dématérialisée par les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) des demandes d'autorisation d'urbanisme**. Cette procédure doit être opérationnelle au 1^{er} janvier 2022, pour toutes les communes de plus de 3500 habitants. Il est prévu qu'un arrêté détermine les modalités de sa mise en œuvre.

Contrairement à la plupart des mesures d'applications des dispositions d'urbanisme de la loi, **aucun arrêté n'a pour l'instant été pris pour préciser la procédure dématérialisée qui devra être mise en place par les communes et EPCI**. Le ministère de la Cohésion des territoires indique sur sa page Internet que des outils numériques sont en cours de développement (« Plateforme des Autorisations d'Urbanisme ») ou d'expérimentation (« Assistance aux Demandes d'Autorisation d'Urbanisme ») pour un déploiement initialement prévu « à compter du premier trimestre 2020 ». Interrogée par la commission, la DHUP indique qu'il est « *trop tôt pour tirer des enseignements des expérimentations en cours* »,

mais qu'une « première version de la plate-forme est en cours de finalisation et à vocation à être mise en production dans les prochaines semaines ».

La commission souligne que **le délai laissé aux collectivités est déjà très court** : elles devront prendre en main ce nouvel outil, former leurs personnels et informer les citoyens, et basculer vers un système totalement dématérialisé. En outre, cette procédure concerne non seulement la réception mais aussi l'instruction des demandes, qui fait intervenir de nombreux acteurs : l'articulation des outils dématérialisés sera donc complexe.

Il est donc urgent que le Gouvernement publie l'arrêté d'application attendu pour que l'article 62 entre en vigueur, **afin d'offrir aux communes et EPCI la visibilité, la sécurité juridique et la prévisibilité budgétaire nécessaire au déploiement des procédures dématérialisées.**

La commission avait déjà souligné ce point lors de son examen du bilan d'application des lois pour 2019. Depuis, **les difficultés rencontrées pour assurer la continuité de l'action des services d'urbanisme en période d'urgence sanitaire, en raison de la pandémie de coronavirus, ont pourtant fait la preuve de l'importance d'une transition fluide vers la dématérialisation.**

e) Deux ordonnances relatives aux documents d'urbanisme, outils des collectivités territoriales, devront être publiées avant le mois de septembre 2020

Sont également attendues au titre de l'article 46 **deux ordonnances**, relatives respectivement à la **hiérarchie des documents d'urbanisme** et au **schéma de cohérence territoriale** (SCoT). L'habilitation donnée par la loi ELAN prévoit que celles-ci soient prises **dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de celle-ci, c'est-à-dire avant le 24 mai 2020.**

Une **concertation en ligne a été lancée en avril 2019** par le ministère de la Cohésion des territoires, ainsi que **plusieurs ateliers thématiques et en régions**. Le Gouvernement prévoyait initialement la publication de ces ordonnances pour janvier 2020. **Celles-ci n'ont pas été publiées à la date de rédaction de ce rapport.**

Toutefois, l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a **prolongé ce délai d'habilitation de quatre mois** : les ordonnances devront donc être prises avant le **24 septembre 2020.**

La DHUP a indiqué à votre commission que les projets d'ordonnance sont actuellement à l'examen du Conseil d'État et du Conseil national d'évaluation des normes, et que celles-ci devraient être publiées à la fin du mois de juin.

Portant sur **deux sujets touchant au cœur de la politique locale de l'urbanisme**, les ordonnances qui seront prises sur la base de l'article 46 de la loi ELAN **feront l'objet d'une vigilance particulière de la part du Sénat,**

dès leur parution et dans l'optique du dépôt du projet de loi de ratification. D'autre part, **au vu des échéances électorales de l'année en cours, il serait utile que le cadre juridique des outils de planification locale soit établi clairement et rapidement**, afin de ne pas retarder les évolutions envisagées des documents d'urbanisme.

f) Les expérimentations prévues par la loi en matière de « permis d'innover » et d'occupation de bureaux vacants devront faire l'objet d'un bilan communiqué au Parlement

Les **expérimentations autorisées par les articles 5 et 29, relatives au « permis d'innover » et à l'occupation temporaire de locaux vacants à fins d'hébergement**, devront faire l'objet de **rapports au Parlement** en tirant un bilan, respectivement au terme de la période d'expérimentation prévue par la loi et six mois avant ce terme. Deux rapports seront donc attendus en novembre 2025 concernant le « permis d'innover », et en juin 2023 concernant l'occupation temporaire de locaux vacants.

2. Dispositions en matière de rénovation des centres-villes

Parmi les 17 articles relatifs à la revitalisation des centres-villes, 14 articles sont d'application directe et trois nécessitent des mesures d'application.

Trois catégories principales de mesures sont prévues par la loi ELAN pour la revitalisation des centres-villes

a) La création d'opérations de revitalisation de territoire (ORT)

Il s'agit de conventions entre l'État, les EPCI et les communes, qui visent à coordonner plusieurs actions de revitalisation et plusieurs acteurs sur un ou plusieurs périmètres d'intervention définis ([article 157](#)). Dans ce périmètre figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI. Dans le cadre de l'ORT est prévue par ailleurs une expérimentation d'un permis d'aménager multi-sites.

Dans les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville, le principe d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est supprimé (sauf si la convention le prévoit) et le préfet est doté du pouvoir de prononcer un moratoire d'AEC au regard des caractéristiques des projets de création et d'extension. Toute AEC est supprimée pour les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans un centre-ville compris dans l'ORT ([article 165](#)). Enfin, est instituée une information préalable du maire ou président de l'EPCI, six mois avant la fermeture ou le déplacement d'un service public ([article 159](#)) ;

b) La modification du régime général des autorisations d'exploitation commerciale (AEC - [article 153](#))

La composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) est modifiée afin de prévoir la présence (sans droit de vote) des représentants des réseaux consulaires et la procédure devant les CDAC est aménagée pour permettre l'audition des associations de commerçants et les « managers » de centres-villes ([article 157](#)).

La procédure prend désormais en considération la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville et les coûts indirects supportés par la collectivité ([article 166](#)). La CDAC se prononce en outre au vu d'une analyse d'impact du projet réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet ([article 166](#)).

Par ailleurs, le contrôle des opérations de démantèlement des équipements commerciaux et du respect de l'AEC est renforcé : possibilité est ouverte au préfet de mettre en demeure le propriétaire en cas de carence ([article 164](#)) et obligation lui est faite de mettre en demeure l'exploitant qui ne respecte pas l'AEC de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement ou de ramener sa surface commerciale au niveau fixé dans l'AEC ([article 168](#)) ;

c) Des dispositions d'urbanisme intéressant spécifiquement les centres-villes

Par exemple, l'obligation de présenter un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) qui soit intégré au SCOT ou au PLUI ([article 169](#)) et dont le contenu est étendu aux impacts sur le commerce de centre-ville. Par ailleurs, la loi prévoit une dérogation à l'obligation de réaliser des aires de stationnement lorsque les travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire et sont situés dans une commune appartenant à une zone tendue ([article 158](#)).

Ces trois articles prévoient l'édiction, au total, de quatre décrets en Conseil d'État : l'article 157 en prévoit deux, l'article 164 en prévoit un, de même que l'article 168. Le décret d'application de l'article 164 contenant également les dispositions d'application de l'article L. 752-1-1 du code de commerce créé par l'article 157 de la loi, trois décrets au total ont donc été publiés pour l'application de ces articles.

(1) Les quatre mesures d'application prévues par la loi ont été prises.

(a) Concernant la publicité des projets commerciaux non-soumis à autorisation d'exploitation commerciale

L'article 157, V, de la loi crée un nouvel article L. 752-1-1 dans le code de commerce qui prévoit que, par dérogation aux dispositions de l'article L. 752-1 dudit code, certains projets commerciaux dont l'implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une opération de revitalisation de territoire ne sont pas soumis à autorisation d'exploitation commerciale (AEC). Il s'agit, entre autres, de la création d'un magasin de commerce de détail dont la surface de vente est supérieure à 1 000 mètres carrés, de l'extension de la surface de vente d'un tel magasin lorsqu'il a déjà atteint ce seuil ou qu'il va le dépasser en raison de l'extension ou encore de la création d'un ensemble commercial. La loi précise par ailleurs que les conditions de publicité des projets mentionnés au premier alinéa du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État.

Le **décret n° 2019-563 du 7 juin 2019** relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale précise ces mesures de publicité. L'article nouveau R. 752-44-14 du code de commerce prévoit ainsi

que dans le cas d'une telle dérogation, le porteur du projet fait publier, dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le département, un avis d'ouverture au public au plus tard un mois avant la date d'ouverture prévue. Ces dispositions s'appliquent aux projets dont l'ouverture au public est prévue à compter du 1^{er} janvier 2020. Le décret définit également les modalités du contrôle exercé par le préfet en la matière.

(b) Concernant la possibilité pour le préfet de suspendre l'examen d'une demande d'AEC

L'article 157, V, crée un nouvel article L. 752-1-2 dans le code de commerce qui prévoit la **possibilité pour le préfet de suspendre l'enregistrement et l'examen d'une demande d'autorisation d'exploitation commerciale** sous certaines conditions, pour une durée de trois ans renouvelable un an. Cette possibilité lui est ouverte lorsque le projet en question est situé sur le territoire :

- d'une ou plusieurs communes signataires d'une convention d'ORT, mais en dehors des périmètres d'intervention définis par la convention ;
- d'une commune non signataire d'une convention d'ORT mais membre d'un EPCI signataire d'une telle convention ou d'un EPCI limitrophe de celui-ci, lorsque ce projet est de nature à compromettre gravement les objectifs de l'opération.

Le **décret n° 2019-795 du 26 juillet 2019** relatif à la faculté de suspension de la procédure d'autorisation d'exploitation commerciale fixe les conditions et modalités d'application de cet article en créant neuf nouveaux articles (art. R. 752-29-1 à R. 752-29-9) dans le code de commerce.

Il prévoit ainsi :

- que la décision de suspension est prise au cas par cas, selon les caractéristiques du projet ;
- le délai dans lequel le préfet doit solliciter l'avis de l'EPCI et des communes signataires de l'ORT à compter de l'enregistrement d'une demande d'AEC au secrétariat de la CDAC lorsqu'il souhaite faire usage de ce pouvoir de suspension (quinze jours) ainsi que le délai imparti à l'EPCI et aux communes pour le demander au préfet (vingt-et-un jours) ;
- les motivations qui doivent figurer à l'appui d'une telle sollicitation ;
- la notification de l'arrêté préfectoral au pétitionnaire et son contenu ;
- les modalités de reprise de l'examen de la demande à l'issue de la suspension.

Le décret semble satisfaire à l'intention du législateur. Toutefois, la Commission déplore qu'en l'absence de publicité du dépôt d'une demande d'AEC, le délai de quinze ou vingt-et-un jours puisse se révéler trop court pour qu'une collectivité saisisse dans de bonnes conditions le préfet. La fixation d'un délai trop bref est par conséquent susceptible d'amoindrir l'effectivité d'un tel dispositif.

(c) Concernant l'obligation de remise en état des terrains en cas d'absence de réouverture au public dans un délai de trois ans

Aux termes de l'article L. 752-1 du code de commerce, le propriétaire du site d'implantation bénéficiant de l'AEC est responsable de l'organisation de son démantèlement et de la remise en état de ses terrains d'assiette s'il est mis fin à l'exploitation et qu'aucune réouverture au public n'intervient sur le même emplacement pendant un délai de trois ans.

L'article 164 de la loi ELAN, à l'initiative du Sénat, prévoit qu'à l'expiration de ce délai, le préfet s'assure que le propriétaire du site a bien mis en œuvre les opérations de démantèlement et de remise en état des terrains ou de transformation en vue d'une autre activité. Dans le cas contraire, le préfet peut le mettre en demeure de lui présenter les dispositions prévues et, si les opérations n'ont toujours pas lieu, peut consigner une somme répondant du montant des travaux à réaliser.

Le **décret n° 2019-563 du 7 juin 2019** relatif à la procédure devant la Commission nationale d'aménagement commercial et au contrôle du respect des autorisations d'exploitation commerciale détermine les modalités d'application de cet article en **modifiant les articles R. 752-45 à R. 752-49 du code de commerce**. Il prévoit ainsi que :

- les **opérations de démantèlement, remise en état ou transformation** doivent être **achevées dans les dix-huit mois** qui suivent leur notification au préfet (sauf difficultés techniques ou administratives) ;

- certains équipements commerciaux ne sont **pas soumis à cette obligation** (par exemple ceux situés dans des immeubles qui ne sont pas destinés exclusivement au commerce) ;

- en cas de non-respect de ces prescriptions, le préfet demande au propriétaire du site de lui fournir sous deux mois des explications quant aux mesures prévues et que, passé ce délai, il le **mette en demeure de procéder auxdites opérations** ;

- si le propriétaire persiste à ne pas réaliser les travaux, le préfet peut obliger à **consigner une somme correspondant au montant prévisionnel des travaux** ou **faire procéder d'office**, aux frais du propriétaire, à l'exécution des mesures prescrites.

(d) Concernant l'habilitation de l'organisme chargé de réaliser l'étude d'impact accompagnant la demande d'AEC

L'article 168 de la loi ELAN prévoit que les demandes d'AEC déposées à compter du 1^{er} janvier 2020 comportent une « analyse d'impact » réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet.

Le décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 **relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC et aux demandes d'AEC** crée, entre autres, trois nouveaux articles R. 752-6-1 à R. 752-6-3 dans le code de commerce qui précisent :

- les conditions que la personne morale demandant l'habilitation doit remplir (justifier des moyens et outils de collecte et d'analyse des informations relatives aux effets d'un projet sur l'animation et le développement économique des centres-villes des communes de la zone de chalandise, justifier de certains diplômes, etc.) ;
- les modalités de retrait, de remplissage et de transmission du formulaire de demande d'habilitation ;
- la durée de l'habilitation et les modalités de son retrait (notamment si l'organisme ne remplit plus les conditions d'obtention).

À noter par ailleurs qu'en application de l'article 4 de ce décret, un **arrêté du 28 juin 2019 fixant le contenu du formulaire de demande d'habilitation** pour établir le certificat de conformité mentionné au premier alinéa de l'article L. 752-23 du code de commerce a été pris par le ministre de l'Économie et des finances.

(2) Deux mesures d'application non prévues par la loi ont été prises

(a) Un décret relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC et aux demandes d'AEC

Un **décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC et aux demandes d'AEC** précise en effet l'article 163 (composition et fonctionnement des CDAC, durée du mandat, remplacement en cas de décès d'un membre, etc.) et l'article 166 relatif à la composition de l'étude d'impact et aux conditions d'habilitation par le préfet d'organismes indépendants pour la réalisation de ces études. Ce décret liste par ailleurs les éléments devant figurant dans le dossier accompagnant la demande d'AEC (plans des surfaces de vente, du stationnement, des espaces verts, etc.). Il précise, enfin, les éléments constitutifs de l'étude d'impact qui accompagne désormais la demande d'AEC (délimitation de la zone de chalandise, description de la desserte actuelle et future, etc.).

- (b) Un décret relatif aux bénéficiaires des subventions de l'ANAH dans le cadre d'une ORT

Un **décret n° 2019-498 du 22 mai 2019 relatif aux aides de l'Agence nationale de l'habitat** révisé le régime des aides de l'ANAH en élargissant le champ des bénéficiaires pour tenir compte, entre autres, des modifications apportées par la loi ELAN.

En effet, l'article 157 de la loi ELAN prévoit qu'une convention d'ORT prévoit tout ou partie d'un ensemble d'actions définies à l'article L. 303-2 du code de la construction et de l'habitation, parmi lesquelles un dispositif d'intervention immobilière et foncière contribuant à la revalorisation des îlots d'habitat vacant ou dégradé et incluant notamment des actions d'acquisition, de travaux et de portage de lots de copropriété.

Le décret n° 2019-498 modifie en conséquence **l'article R. 321-12 du même code** afin de **compléter la liste des bénéficiaires potentiels de subventions de l'ANAH** : y figurent désormais différents opérateurs publics (établissement public d'aménagement, établissement public foncier de l'État, etc.), lorsqu'ils sont engagés dans un dispositif d'intervention immobilière et foncière dans le cadre d'une ORT.

3. Les mesures en faveur du bâtiment et du logement

a) La plupart des mesures d'application ont été prises

(1) Mesures pour faciliter la construction de bâtiments

(a) Accessibilité des logements neufs

L'article 64 relatif à l'**accessibilité des logements neufs** avait **beaucoup été débattu lors de l'examen de la loi**. La commission mixte paritaire est parvenue à un compromis en fixant à 20 % le nombre de logements neufs devant être accessibles, les autres devant être évolutifs. Le **décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan précise la notion de logements évolutifs**. Le logement évolutif doit permettre à une personne en situation de handicap d'utiliser le séjour et le cabinet d'aisance. Il doit pouvoir devenir accessible à l'issue de travaux simples, ces travaux étant entendus comme des travaux « *sans incidence sur les éléments de structure et certains réseaux encastrés en cloisons* ».

L'arrêté attendu a été pris le 11 octobre 2019 et introduit les dispositions relatives aux logements évolutifs notamment la desserte ultérieure possible des balcons, terrasses et loggias, l'installation d'un ascenseur. Il précise les conditions de redistribution des volumes par travaux simples, c'est-à-dire sans incidence sur les structures, les réseaux ou la position du tableau électrique.

Par ailleurs, le décret précité réduit le délai au-delà duquel le bailleur autorise tacitement la réalisation par le locataire des travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie. Conformément aux engagements du gouvernement, le même décret prévoit que **l'installation d'un ascenseur sera désormais obligatoire dans les bâtiments neufs comportant plus de deux étages.**

(b) La consommation énergétique des bâtiments

Plusieurs mesures sont relatives à la **consommation énergétique des bâtiments**. La simplification des règles en matière d'individualisation des frais de chauffage prévue par l'article 71 comme les obligations en matière d'économie d'énergie des bâtiments tertiaires prévues par l'article 175 supposent un décret en Conseil d'État. La possibilité pour le préfet d'interdire l'utilisation de certains appareils de chauffage (article 74) est en revanche d'application immédiate.

Ce décret a été pris. Il s'agit du **décret en Conseil d'État n° 2019-496 du 22 mai 2019** relatif à la détermination individuelle de la quantité de chaleur, de froid et d'eau chaude sanitaire consommée et à la répartition des frais de chauffage, de refroidissement et d'eau chaude sanitaire, dans les immeubles collectifs à usage d'habitation ou à usage d'habitation et professionnel. Ces immeubles pourvus d'une installation centrale de chauffage doivent comporter des **compteurs individuels qui déterminent la quantité de chaleur utilisé par chaque logement** ou local à usage privatif, lorsque cela est techniquement possible et si cela n'entraîne pas un coût excessif au regard des économies attendues. À défaut, des répartiteurs de frais de chauffage, ou sinon d'autres méthodes, peuvent être installés. Ces appareils permettent également de relever à distance leur consommation.

(c) La vente en l'état futur d'achèvement

L'article 75 modifie le régime de la **vente en l'état futur d'achèvement** du secteur protégé, notamment afin de permettre à l'acquéreur de se réserver, lors de la conclusion du contrat préliminaire, la réalisation de certains travaux. Il prévoit l'adoption d'un **décret en Conseil d'État** en vue de préciser les conditions d'application de ces dispositions, notamment la nature des travaux dont il peut se réserver l'exécution. Ce décret a été adopté le 25 juin dernier¹. Les travaux concernés sont des travaux de finition des murs intérieurs, de revêtement ou d'installation d'équipements de chauffage ou sanitaires, et le cas échéant du mobilier pouvant les accueillir. Un arrêté du 28 octobre dernier précise les dispositions du décret en établissant une liste limitative de ces travaux

¹ Décret n° 2019-641 du 25 juin 2019 relatif aux travaux réservés par l'acquéreur d'un immeuble vendu en l'état futur d'achèvement.

(sanitaires de la cuisine, de la salle de bain, du cabinet d'aisance, carrelage mural, revêtement du sol, convecteurs électriques, décoration des murs)¹.

Ce décret précise également :

- les conditions par lesquelles l'acquéreur peut revenir sur son souhait de réserver certains travaux (notification, dans un délai prévu par le contrat, par lettre recommandée avec avis de réception ou par lettre recommandée électronique) ;

- qu'après l'expiration du délai durant lequel l'acquéreur peut revenir sur ce souhait, le vendeur informe le notaire des travaux dont l'acquéreur se réserve l'exécution ;

- que, lorsque ce délai est expiré pour chacun des contrats préliminaires afférents à l'immeuble, le vendeur informe la personne ayant délivré la garantie financière d'achèvement de l'immeuble ou de remboursement, des travaux dont chacun des acquéreurs se réserve l'exécution et de leur coût ;

- le contenu de la clause relative au prix du local réservé.

(d) Développement du logement intermédiaire

En application de l'article 148, le **décret** n° 2019-483 du 21 mai 2019 fixe la **liste des communes pour lesquelles le programme local de l'habitat (PLH) devra préciser l'offre de logements intermédiaires**. Alors que l'étude d'impact indiquait que le gouvernement pourrait retenir les communes de plus de 30 000 habitants dans lesquelles la taxe sur les logements vacants s'applique, il a finalement retenu le critère des communes de plus de 10 000 habitants. À l'intérieur du périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants, les communes concernées sont les communes de plus de 10 000 habitants situées dans les zones A et A bis.

b) Mesures relatives à la réorganisation du secteur social et destinées à favoriser la production de logements sociaux

(1) La réorganisation des bailleurs sociaux

Le **titre II comporte de nombreuses mesures en matière de réorganisation du secteur social**. La loi oblige ainsi les bailleurs sociaux qui gèrent moins de 12 000 logements ou 40 millions d'euros de chiffres d'affaires à se regrouper, soit en rejoignant un groupe comportant majoritairement des organismes HLM, soit en se regroupant au sein d'une société de coordination (SAC).

Par ailleurs, les offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à une même collectivité devront fusionner avant le 1^{er} janvier 2021. Toutefois,

¹ Arrêté du 28 octobre 2019 fixant la liste limitative et les caractéristiques des travaux réservés par l'acquéreur d'un immeuble vendu en l'état futur d'achèvement.

les OPH soumis à la fois à une fusion et à un regroupement bénéficieront d'un délai supplémentaire et auront jusqu'en 2023 pour se regrouper ou fusionner.

Ces différentes **dispositions sont d'application directe**. Néanmoins, le Gouvernement a prévu d'édicter **trois mesures réglementaires** concernant les clauses types des SAC, la définition des logements comptabilisés pour déterminer le seuil de regroupement et l'organisation de la Caisse de garantie du logement locatif social.

En application de l'article 81, a été publié le décret en Conseil d'État n° 2019-911 du 29 août 2019 relatif aux sociétés de coordination mentionnées à l'article L. 423-1-2 du code de la construction et de l'habitation. Ce décret prévoit que les sociétés de coordination, qui disposent de compétences limitativement énumérées, peuvent prendre la forme d'une société anonyme (article L. 225-1 du code de commerce) ou d'une société anonyme coopérative à capital variable (loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération). Ces sociétés constituent **une des modalités permettant** aux organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés à l'article L. 411-2 du CCH, aux sociétés d'économie mixte agréées en application de l'article L. 481-1 ou encore aux organismes exerçant une activité de maîtrise d'ouvrage agréées en application de l'article L. 365-2 du même code de **satisfaire à l'obligation de regroupement**. Par ailleurs, le décret prévoit que **les sociétés de coordination disposent d'une compétence nationale et doivent être agréées par le ministre** chargé du logement, après avis du Conseil supérieur des habitations à loyer modéré.

De plus, en application des articles 81, 88, 109 et 128, a été pris le **décret** n° 2019-634 du 24 juin 2019 portant diverses dispositions relatives aux organismes d'habitations à loyer modéré et aux sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux. **Le décret définit la manière de comptabiliser les logements sociaux**, ainsi que les logements-foyers non autonomes, pour l'application de la possibilité de retrait d'agrément des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux gérant moins de 1 500 logements sociaux. Il applique la même définition, à partir du 1^{er} janvier 2021, à l'obligation de fusion des offices publics de l'habitat rattachés à une même personne publique gérant moins de 12 000 logements sociaux et à l'obligation de regroupement des organismes d'habitation à loyer modéré et des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux gérant moins de 12 000 logements sociaux.

Par ailleurs, le décret détermine les modalités de fixation des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, dans lesquelles s'appliquent l'article L. 424-2 du CCH prévoyant la participation des organismes d'habitations à loyer modéré à des actions de développement à caractère social, l'article L. 442-3-1 du même code prévoyant une perte du droit au maintien dans les lieux en cas de sous-

occupation des logements des organismes d'habitations à loyer modéré et l'article L. 442-5-2 du même code prévoyant un examen tous les trois ans des conditions d'occupation de ces logements.

Le décret précise également que le préfet de département est l'autorité administrative compétente pour autoriser les bailleurs sociaux à augmenter les loyers, en cas de plan de redressement ou de consolidation approuvé par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ou de travaux de réhabilitation.

Enfin, le décret tire les conséquences de la suppression du dispositif dérogatoire de colocation dans le parc locatif social, remplacé par un dispositif général de colocation, en abrogeant les dispositions correspondantes.

Également en application des articles 81 et 88, modifiant les articles L. 452-1 et 452-2-1 du CCH, le Gouvernement a pris le **décret n° 2019-618** du 21 juin 2019 relatif à **la commission de péréquation et de réorganisation et portant modification du fonctionnement de la Caisse de garantie du logement locatif social**. Le décret modifie le fonctionnement du conseil d'administration de la Caisse de garantie du logement locatif social en réduisant le délai avant seconde délibération, de deux à un mois, ainsi que le délai dans lequel peut intervenir une seconde convocation du conseil d'administration lorsque le quorum n'a pas été atteint.

Le décret précise, en outre, la composition et les règles de fonctionnement de la commission de péréquation et de réorganisation des organismes de logement locatif social, qui est placée auprès du conseil d'administration de la caisse. Il précise que le directeur général de la caisse établit le rapport d'activité de la commission, sur lequel délibère le conseil d'administration.

Enfin, le décret fixe les règles d'éligibilité des demandes de concours financiers accordés par la caisse, destinés à accompagner les réorganisations, les fusions et les regroupements des bailleurs sociaux ainsi qu'à prévenir les difficultés financières et concourir au redressement de ces organismes.

En application de l'article 84, a été publié le **décret n° 2019-383** du 29 avril 2019 relatif aux **modalités de déclaration des avances en compte courant** prévues à l'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et des prêts participatifs prévus à l'article L. 423-16 du même code. Ce décret précise les documents requis pour la déclaration des avances ou des prêts à destination d'un organisme par un autre membre du groupe d'organismes de logement social. Il réduit le délai de réponse de l'administration de deux mois à 15 jours et précise que désormais l'absence d'opposition motivée d'un seul des ministres chargés du logement et de l'économie vaut accord.

Tirant les conséquences de cette politique de regroupement, l'article 88 de la loi permet le **cumul des rémunérations d'un directeur**

général d'office public de l'habitat lorsqu'il assure également la direction d'une société de coordination dont l'office est actionnaire. Cette disposition a fait l'objet d'une mesure d'application à travers le **décret** n° 2019-702 du 3 juillet 2019 qui en fixe la limite.

Également dans le cadre de cette politique de réorganisation des bailleurs sociaux, en application de l'article 104, le Gouvernement a pris le **décret en Conseil d'État** non prévu par la loi, n° 2019-801 du 26 juillet 2019 **relatif aux conventions d'utilité sociale (CUS) des organismes HLM**. Le décret modifie les dispositions des (CUS) en ce qui concerne notamment la vente de logement social, les groupes d'organismes de logement social et l'obligation de disposer d'un cadre stratégique d'utilité sociale et d'un cadre stratégique patrimonial. Le décret modifie ou complète également les indicateurs des CUS portant sur la rénovation énergétique, la réhabilitation, la vente de logement social et les coûts de gestion (nouvel indicateur). Il supprime des indicateurs portant sur la vacance, les mises en services et l'accession sociale. Enfin, le décret prévoit **les conditions dans lesquelles le préfet peut octroyer un délai d'un an renouvelable une fois pour satisfaire à l'obligation de transmission d'un projet de convention d'utilité sociale**.

(2) La vente de logements sociaux

Le second volet de la réforme du secteur HLM concerne la vente de logements sociaux. Pour atteindre l'objectif de 40 000 ventes de logements sociaux à la fin du quinquennat, le gouvernement a simplifié les règles relatives à la vente de logements sociaux (article 97). Il a ainsi supprimé l'arbitrage du ministre en cas de désaccord entre le maire et le préfet sur l'opportunité d'une vente et prévu que la convention d'utilité sociale signée par le préfet et les bailleurs sociaux devrait comprendre un plan de vente de logements sociaux. Néanmoins, sur proposition du Sénat, la loi a prévu que l'accord du maire est obligatoire en cas de ventes de logements sociaux dans une commune n'ayant pas atteint le taux de 25% de logements sociaux en application de la loi SRU. Si le maire autorise la vente, le produit de cette vente devra être fléché sur le territoire de la commune.

Application de l'article 88, le décret n° 2019-484 du 21 mai 2019 **relatif au délai au-delà duquel un logement, réalisé par une société civile immobilière et destiné à l'accession sociale à la propriété, peut être cédé à un organisme d'habitations à loyer modéré qui l'intègre à son patrimoine locatif social, fixe ce délai à 18 mois, s'il n'a pas pu être vendu**.

Par ailleurs, la loi précise les règles relatives aux acquéreurs de logements sociaux. Les **règles de publicité** lors de la cession de logements locatifs sociaux vacants sont régies par le **décret** n° 2019-1183 du 15 novembre 2019, pris en application de l'article 97. Il fixe également les conditions de mise en œuvre de la clause de rachat systématique du logement pendant dix ans (article L. 443-15-8 CCH).

L'article 88 de la loi crée par ailleurs une nouvelle catégorie d'organismes d'habitations à loyers modérés, **les sociétés de vente d'habitations à loyer modéré** et les soumet à l'obligation de conclure une convention d'utilité sociale spécifique. Le **décret** n° 2019-499 du 22 mai 2019 en fixe les indicateurs permettant de mesurer le niveau de réalisation des objectifs que doivent comporter ces conventions.

Surtout, le **décret** n° 2019-929 du 3 septembre 2019, pris en application de l'article 97, **crée les clauses-types des sociétés de vente d'habitations à loyer modéré**. Ces sociétés sont uniquement destinées à acquérir et entretenir des biens immobiliers appartenant à des bailleurs sociaux en vue de vendre ces biens. Elles disposent d'une compétence nationale et doivent être agréées par le ministre chargé du logement, après avis du Conseil supérieur des HLM.

(3) Fonctionnement des bailleurs sociaux

Plusieurs **dispositions relatives aux modalités d'attribution des logements sociaux sont applicables immédiatement**. Tel est le cas de la nouvelle composition des commissions d'attribution. D'autres dispositions comme la gestion en flux des logements, la cotation de la demande, les objectifs de mixité sociale dans les attributions de logements sociaux ou encore le réexamen de la situation du locataire tous les trois ans dans les zones tendues nécessitent des mesures d'application.

Afin de faciliter la construction de logements sociaux, l'article 69 a pérennisé la possibilité pour les organismes HLM de recourir à un marché de conception-réalisation. De même, les centres régionaux des œuvres universitaires pourront recourir à ces marchés de conception-réalisation jusqu'au 31 décembre 2021 afin de faciliter la construction de logements étudiants. Ces dispositions sont d'application immédiate.

L'article 88 de la loi apporte plusieurs clarifications au **fonctionnement des organismes de logement social qui ont fait l'objet de mesures d'application**. Ainsi, le **décret** n° 2019-462 du 16 mai 2019 permet la **participation des administrateurs aux conseils d'administrations des offices publics de l'habitat par des moyens de visioconférence ou de télécommunication**.

(4) Gouvernance de l'ANRU

Les articles 89 et 90 réforment **la gouvernance et le fonctionnement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru)**. Cette réforme nécessite des décrets d'application.

Un premier décret a été pris en application de l'article 89. Il s'agit du **décret n° 2019-438 du 13 mai 2019**. Il adapte la composition du conseil d'administration et précise les missions du commissaire du Gouvernement. Il organise les consultations écrites du conseil d'administration et précise les

délais de transmission des documents et des délibérations à cette instance. Il institue un comité d'audit auprès du conseil d'administration.

Le second décret, en application de l'article 90, est le n° 2020-11 du 7 janvier 2020 relatif au **contrôle économique et financier de l'État sur l'ANRU** qui définit l'autorité chargée de cette mission, le CGEDD, et les conditions dans lesquelles elle s'exerce.

c) Mesures relatives au parc privé : améliorer les relations bailleurs/locataires, faciliter le fonctionnement des copropriétés et lutter contre l'habitat indigne

Parmi les mesures relatives aux relations entre les bailleurs et les locataires, sont immédiatement applicables **le bail mobilité** prévu à l'article 107, mais aussi la simplification du **formalisme en matière de cautionnement** prévu à l'article 134.

(a) Cohabitation intergénérationnelle solidaire et habitat inclusif

L'article 117 crée un régime relatif à la « cohabitation intergénérationnelle solidaire », permettant à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires. **Un arrêté du 13 janvier 2020 a établi** une charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire et précisé le cadre général et les modalités pratiques de la cohabitation intergénérationnelle solidaire.

L'article 129 crée un régime relatif à l'habitat inclusif destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes, et assorti d'un projet de vie sociale et partagée. Le **décret n° 2019-629** du 24 juin 2019 définit les obligations relatives à la personne morale chargée d'assurer le projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif et fixe le montant, les modalités et les conditions de versement du forfait habitat inclusif prévu.

Trois arrêtés ont été publiés :

- **l'arrêté du 28 février 2020 fixe pour l'année 2019 les montants et fractions du produit des contributions affectés au financement des dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie¹** qui viennent abonder la part du budget de la Caisse retraçant le financement du forfait pour l'habitat inclusif ;

- **l'arrêté du 24 juin 2019 fixe le cahier des charges national du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif ;**

¹ Il s'agit de déterminer, d'une part, la part des 61,4 % de contribution au taux de 0,3 % due sur les avantages de retraite et d'invalidité affectés au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, d'autre part, la part de la fraction du produit de la contribution sociale généralisée affectée au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

- **l'arrêté du 11 septembre 2019 détermine le modèle du rapport d'activité** transmis par les présidents de départements à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et aux commissions de coordination des politiques publiques de santé.

(b) Expérimentation de l'encadrement des loyers

L'article 140 prévoit un **dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers** à l'initiative des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'habitat pour les territoires les plus marqués par les difficultés d'accès au logement. Dans ces territoires, dont le périmètre est délimité par décret, le préfet fixe chaque année par arrêté des loyers de référence. Le loyer du logement mis en location ne peut alors excéder le loyer de référence, majoré de 20 %. Lorsque le bailleur ne respecte pas ces règles pour la fixation du loyer du logement, le préfet peut prononcer à son encontre une amende après mise en demeure de mettre en conformité le contrat de location restée infructueuse. Le **décret en Conseil d'État n° 2019-437 du 13 mai 2019** a pour objet d'actualiser les textes antérieurs qui figuraient dans la loi de 1989. Il ajoute par ailleurs des dispositions nécessaires au recouvrement des amendes administratives sanctionnant le non-respect du dispositif.

Paris sera la première ville sur le périmètre de laquelle le dispositif expérimental s'appliquera selon le décret n° 2019-315 du 12 avril 2019.

(c) Locations meublées touristiques

S'agissant des **locations de meublés touristiques**, l'article 145 de la loi entend durcir le régime applicable afin de lutter contre la soustraction de logements du marché de la location d'habitation. Cet article renforce notamment l'information à la disposition des communes en prévoyant une transmission obligatoire par les loueurs et par les plateformes d'un certain nombre de renseignements leur permettant de contrôler le respect de la réglementation, et en particulier la durée maximale de 120 jours. Un **décret en Conseil d'État**, pris le 30 octobre 2019¹, précise la fréquence et les modalités techniques de transmission de ces informations en fonction des caractéristiques des communes, de leurs besoins pour effectuer les contrôles et de la capacité à répondre.

Ce décret est complété par un arrêté du 31 octobre 2019². Le décret se veut plus restrictif que le texte de loi, en ce qu'il ne permet aux communes de demander des informations aux intermédiaires, en particulier les

¹ Décret n° 2019-1104 du 30 octobre 2019 pris en application des articles L. 324-1-1 et L. 324-2-1 du code du tourisme et relatif aux demandes d'information pouvant être adressées par les communes aux intermédiaires de location de meublés de tourisme.

² Arrêté précisant le format des tableaux relatifs aux transmissions d'informations prévues par les articles R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme.

plateformes en ligne, qu'une fois par an, pour les informations relatives à l'année en cours et à l'année précédente. La demande, formulée par voie électronique, peut porter sur une partie ou sur la totalité du territoire de la commune. Les informations demandées (adresse, numéro de déclaration, nombre de jours de location par son intermédiaire) doivent être transmises par la plateforme par voie électronique et pour chaque meublé de tourisme ayant fait l'objet d'une location par son intermédiaire. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2019.

La commission regrette cependant que les plateformes en ligne n'aient pas eu recours à un dispositif de retrait des offres commun et mutualisé, comme y invitait un amendement sénatorial faisant suite au rapport du groupe de travail sur le tourisme et les plateformes en ligne¹.

(d) Le fonctionnement du CNTGI

L'article 151 de la loi ELAN a de nouveau réformé la composition et le rôle du **Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI)** en créant notamment une commission de contrôle chargé d'instruire les cas de pratiques abusives qui lui seraient signalées et de transmettre au président du CNTGI un rapport afin que le conseil se prononce sur l'opportunité de le transmettre à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation. **Le décret n° 2019-298 du 10 avril 2019 relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières tire les conséquences de cette réforme.**

La loi ELAN ayant décidé que le CNTGI serait désormais consulté sur l'ensemble des projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la copropriété, certaines mesures réglementaires ne pourront être adoptées avant d'avoir été soumises au CNTGI. Votre commission se félicite de la publication rapide de **l'arrêté du 23 avril 2019 portant nomination au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.**

(e) Habitat indigne

Comme évoqué l'année dernière, quatorze articles visent à renforcer l'arsenal juridique mobilisable par les pouvoirs publics en vue de lutter contre **l'habitat indigne**. Hormis l'article 191 qui prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État et l'article 198 qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, l'ensemble des articles en la matière sont **d'application directe**. L'article 191 interdit à un marchand de sommeil sur lequel pèse une interdiction d'acheter **de participer à une vente aux enchères** d'un bien immobilier à usage d'habitation ou d'un fonds de commerce d'un établissement recevant du public à usage total ou partiel

¹ *Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, Rapport d'information n° 587 (2017-2018) de Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 juin 2018.*

d'hébergement. Il prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour définir ses modalités d'application. Ce décret a été pris le 22 mai 2019¹.

L'article 117 crée un régime relatif à la « cohabitation intergénérationnelle solidaire », permettant à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires. Un **arrêté** devait établir une charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire et préciser le cadre général et les modalités pratiques de la cohabitation intergénérationnelle solidaire. Il a été **publié le 13 janvier dernier**².

L'article 129 crée un régime relatif à l'habitat inclusif destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes, et assorti d'un projet de vie sociale et partagée.

Deux décrets devaient être publiés :

- un décret déterminant le montant, les modalités et les conditions de versement du forfait pour l'habitat inclusif au profit de la personne morale chargée d'assurer le projet de vie sociale et partagée ;

- un décret plus général définissant les conditions d'application du nouveau titre relatif à l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées figurant au sein du code de l'action sociale et des familles.

Ces dispositions se trouvent dans un décret du 24 juin dernier³

Les trois arrêtés prévus par l'article ont été publiés. Un arrêté du 24 juin 2019⁴ détermine un modèle de cahier des charges national.

Un arrêté du 28 février 2020⁵ détermine la part de certaines recettes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie⁶ qui devront abonder la part du budget de la Caisse retraçant le financement du forfait pour l'habitat inclusif.

¹ Décret du 22 mai 2019 relatif aux personnes condamnées à une peine leur interdisant de se porter enchérisseur.

² Arrêté du 13 janvier 2020 relatif à la charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire.

³ Décret n° 2019-629 du 24 juin 2019 relatif aux diverses dispositions en matière d'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées mentionné au titre VIII du livre II du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Arrêté du 24 juin 2019 relatif au modèle du cahier des charges national du projet de vie sociale et partagée de l'habitat inclusif.

⁵ Arrêté du 28 février 2020 fixant pour l'année 2019 les montants et fractions du produit des contributions mentionnées à l'article L. 14-10-4 du code de l'action sociale et des familles, affectés au financement des dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie mentionnées au IV et au V de l'article L. 14-10-5 du même code.

⁶ Il s'agit de déterminer, d'une part, la part des 61,4 % de contribution au taux de 0,3 % due sur les avantages de retraite et d'invalidité affectés au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie, d'autre part, la part de la fraction du produit de la contribution sociale généralisée affectée au financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Enfin, un arrêté du 11 septembre détermine le modèle de rapport transmis par les présidents de départements à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et aux commissions de coordination des politiques publiques de santé¹.

S'agissant des **locations de meublés touristiques**, l'article 145 de la loi entend durcir le régime applicable afin de lutter contre la soustraction de logements du marché de la location d'habitation. Cet article renforce notamment l'information à la disposition des communes en prévoyant une transmission obligatoire par les loueurs et par les plateformes d'un certain nombre de renseignements leur permettant de contrôler le respect de la réglementation, et en particulier la durée maximale de 120 jours. Un **décret en Conseil d'État** devait préciser la fréquence et les modalités techniques de transmission de ces informations en fonction des caractéristiques des communes, de leurs besoins pour effectuer les contrôles et de la capacité à répondre.

Ce décret, pris le 30 octobre 2019², est complété par un arrêté du 31 octobre 2019³. Le décret se veut plus restrictif que le texte de loi, en ce qu'il ne permet aux communes de demander des informations aux intermédiaires, en particulier les plateformes en ligne, qu'une fois par an, pour les informations relatives à l'année en cours et à l'année précédente. La demande, formulée par voie électronique, peut porter sur une partie ou sur la totalité du territoire de la commune. Les informations demandées (adresse, numéro de déclaration, nombre de jours de location par son intermédiaire) doivent être transmises par la plateforme par voie électronique et pour chaque meublé de tourisme ayant fait l'objet d'une location par son intermédiaire. Ces dispositions sont **entrées en vigueur le 1^{er} décembre 2019**.

La commission regrette cependant que les plateformes en ligne n'aient pas eu recours à un dispositif de retrait des offres commun et mutualisé, comme y invitait un amendement sénatorial faisant suite au rapport du groupe de travail sur le tourisme et les plateformes en ligne⁴.

L'article 199 permet à l'État de céder gratuitement les terrains de son domaine public maritime en Guadeloupe et en Martinique à des organismes agréés identifiés par les communes et exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. Il modifie

¹ Arrêté du 11 septembre 2019 relatif au modèle du rapport d'activité de la conférence des financeurs de l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées.

² Décret n° 2019-1104 du 30 octobre 2019 pris en application des articles L. 324-1-1 et L. 324-2-1 du code du tourisme et relatif aux demandes d'information pouvant être adressées par les communes aux intermédiaires de location de meublés de tourisme.

³ Arrêté précisant le format des tableaux relatifs aux transmissions d'informations prévues par les articles R. 324-2 et R. 324-3 du code du tourisme.

⁴ Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, Rapport d'information n° 587 (2017-2018) de Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 juin 2018.

l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, dont le dernier alinéa prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions dans lesquelles les terrains autres que ceux libres de toute occupation peuvent être cédés aux communes, aux organismes d'habitat social ou, depuis la loi « ELAN », à ces organismes agréés identifiés par les communes. Si un toilettage des dispositions réglementaires d'application de cet article (articles R. 5112-2 à R. 5112-12 du code) pourrait être envisagé pour y intégrer la mention des « organismes agréés exerçant les activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation », le Gouvernement n'estime pas nécessaire d'y procéder, en l'absence de difficulté d'instruction liée à ce sujet en pratique.

(f) Le droit de la copropriété

Le Sénat avait contribué à l'adoption de **plusieurs mesures en matière de copropriété. Nombre d'entre elles sont d'application immédiate** comme celles relatives à la définition des lots transitoires ou aux colonnes montantes. D'autres dispositions nécessitent des mesures réglementaires.

En application de l'article 203, le **décret n° 2019-503 du 23 mai 2019 fixe le montant minimal des pénalités applicables au syndic de copropriété en cas d'absence de communication des pièces au conseil syndical**. Il prévoit que la pénalité applicable est fixée au minimum à 15 euros par jour de retard, au-delà du délai d'un mois à compter de la demande du conseil syndical.

En application de l'article 205, le **décret n° 2019-502 du 23 mai 2019 fixe la liste minimale des documents dématérialisés concernant la copropriété mis en ligne sur un espace sécurisé par le syndic** prévoit un accès différencié, selon la nature des documents concernés, pour les copropriétaires et les membres du conseil syndical. Il détermine la liste minimale des documents de gestion de l'immeuble et relatifs aux lots gérés devant être et mis à la disposition des copropriétaires d'une part, et des membres du conseil syndical d'autre part ;

En application de l'article 211, le **décret en Conseil d'État n° 2019-650 du 27 juin 2019** précise les conditions dans lesquelles les copropriétaires peuvent participer aux assemblées générales de copropriété par visioconférence, audioconférence ou par tout autre moyen de communication électronique ainsi que les modalités de remise par le syndic des mandats de vote. Il précise également les conditions d'accès des copropriétaires et des membres du conseil syndical à l'espace en ligne sécurisé mis à disposition par le syndic professionnel ainsi que la fréquence de la mise à jour des documents figurant sur cet espace. Il apporte des précisions concernant la consultation des pièces justificatives avant l'assemblée générale et les possibilités pour un copropriétaire de se faire assister par son locataire ou d'autoriser ce dernier à consulter les pièces justificatives de charges récupérables en ses lieu et place. Il restreint aux

seuls copropriétaires la possibilité de se prévaloir de l'exception de nullité tirée de l'absence d'habilitation du syndic à agir en justice. Il contient des dispositions concernant la dématérialisation des échanges au sein de la copropriété, en permettant, sous réserve de l'accord exprès du destinataire, l'envoi d'avis d'appels de fonds par courrier électronique ou encore la notification des documents annexés à la convocation à l'assemblée générale par mise à disposition dans l'espace en ligne sécurisé. Les modalités de remise et de retrait de l'accord sont également simplifiées dès lors que le copropriétaire peut donner et retirer son accord en assemblée générale et, à défaut, par tout moyen conférant date certaine. Enfin, le décret contient des dispositions relatives à l'accès aux parties communes des huissiers de justice pour l'exercice de leurs missions de signification et d'exécution.

d) Certaines dispositions sont encore inapplicables

(1) Mesures relatives à la construction des bâtiments

(a) Retrait et gonflement des argiles

L'article 68 prévoit la réalisation d'une **étude géotechnique** préalable à la vente d'un terrain constructible et à la construction d'un nouvel immeuble dans les zones exposées au retrait-gonflement des sols argileux. Cet article prévoit l'adoption de trois mesures d'ordre réglementaire : deux décrets ont été adoptés mais un arrêté, essentiel à l'entrée en vigueur du dispositif car il doit préciser la carte des zones géographiques concernées, reste encore à publier.

Un décret en Conseil d'État précisant ses conditions d'application, notamment les modalités de définition des zones concernées, le contenu et la validité des études géotechniques et, enfin, les contrats qui sont exonérés d'étude géotechnique en raison de l'ampleur limitée du projet, a été adopté le 22 mai dernier¹. Ce décret précise bien les critères de définition des zones concernées et les contrats exonérés d'étude, mais renvoie à un arrêté le soin de déterminer le contenu des études géotechniques.

Mais l'arrêté définissant les zones concernées n'a cependant pas été adopté à ce jour. Le décret prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, mais cette entrée en vigueur est suspendue aux deux arrêtés évoqués : celui sur le contenu de l'étude prévu par le décret et celui sur la détermination des zones concernées prévu par la loi.

Par ailleurs, un décret définissant des techniques de construction particulières à respecter par le constructeur d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ne comportant pas plus de deux logements lorsqu'il choisit de ne pas suivre les recommandations de l'étude

¹ Décret n° 2019-495 du 22 mai 2019 relatif à la prévention des risques de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols argileux.

géotechnique a également été adopté le 25 novembre dernier¹. Cependant, ce décret ne précise que les objectifs que ces techniques particulières doivent permettre d'atteindre. Il s'agit des objectifs suivants :

- limiter les déformations de l'ouvrage sous l'effet des mouvements différentiels du terrain tant par la conception et la mise en œuvre des éléments de structure et de fondation que par le choix des matériaux de construction ;

- limiter les variations de teneur en eau du terrain à proximité de l'ouvrage dues aux apports d'eaux pluviales et de ruissellement ainsi qu'à la végétation ;

- limiter les échanges thermiques entre l'ouvrage et le terrain adjacent.

Si ce décret s'applique aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2020, sa bonne application est cependant soumise à l'adoption d'un arrêté qui n'a, à ce jour, pas été adopté, et qui est pourtant essentiel car il doit définir les techniques de construction permettant d'atteindre les objectifs fixés par le décret.

En somme, si, parmi les textes prévus par l'article 68, deux textes sur trois ont été adoptés, aucun n'est encore applicable, un an et demie après la publication de la loi.

L'intention du législateur, comme cela ressort du rapport de Mme Dominique Estrosi-Sassonne, était de parvenir à un dispositif dont l'application est proportionnée à l'importance des risques. Sur ce point, le premier décret évoqué précise que le dispositif ne s'appliquera que dans les zones dont l'exposition au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols est identifiée comme moyenne ou forte, qui représentent 48 % du territoire métropolitain mais 93 % de la sinistralité, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Niveaux de susceptibilité BRGM	% superficie territoire	% sinistres
Hors zone argileuse	28%	4%
Susceptibilité faible	24%	3%
Susceptibilité moyenne	35%	38%
Susceptibilité forte	13%	55%

Source : ministère de la transition écologique et solidaire

¹ Décret n° 2019-1223 du 25 novembre 2019 relatif aux techniques particulières de construction dans les zones exposées au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols.

(b) Le carnet numérique

Enfin, **le carnet numérique**, initialement introduit par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et dont le dispositif a été précisé à l'article 182, suppose l'adoption de mesures réglementaires pour être applicable. Mais les projets de décret et d'arrêté auraient reçu un avis défavorable du Conseil d'État, en décembre 2019, empêchant son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dans le neuf. Il a pour but de créer un service en ligne sécurisé, destiné à informer sur l'état d'un bien immobilier, sur sa performance environnementale et sur les travaux dont il a fait l'objet.

(2) Secteur social

La réorganisation du secteur social suppose encore l'adoption de mesures réglementaires.

(a) Loi SRU - « Expérimentation Daubresse »

Plusieurs **dispositions modifiant la loi SRU sont immédiatement applicables**. Tel est le cas de la disposition décomptant les logements objets d'un bail réel solidaire et les logements financés par un prêt social location-accession (PSLA). Il en va de même de l'allongement de 5 à 10 ans de la durée de décompte des logements locatifs sociaux, de la mise en œuvre d'un nouveau calendrier applicable aux communes entrant dans le champ d'application de la loi SRU, ainsi que de l'exclusion de l'application de la loi SRU des communes d'Ile-de-France de moins de 3 500 habitants n'appartenant pas à l'unité urbaine de Paris. En revanche, **l'expérimentation dite « Daubresse »** permettant de mutualiser les objectifs de construction de logements sociaux entre communes d'un EPCI dans le cadre d'un contrat intercommunal de mixité sociale **suppose un décret d'application déterminant les intercommunalités éligibles à l'expérimentation**.

(b) Gouvernance d'Action Logement

À l'article 102, le **décret** n° 2019-500 du 22 mai 2019 relatif aux modalités de fonctionnement du **comité des partenaires du logement social** a bien été pris. Ce comité est chargé d'émettre des avis sur les orientations et sur le suivi de la distribution des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction. L'affectation de ces moyens financiers est assurée, depuis la réforme du groupe Action Logement par l'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016, par la filiale Action Logement Service (ALS) dans le respect des principes de non-discrimination. Le comité associe donc Action Logement, les collectivités territoriales et les différents acteurs du logement social. L'article 102 de la loi a précisé la composition des collèges des membres du comité, les modalités de désignation de ces membres ainsi que certaines des règles de fonctionnement du comité. Le décret précise les modalités d'élection du président et du vice-président du comité et les conditions d'organisation de sa première réunion après renouvellement de ses membres, ainsi que les personnes qui sont invitées aux réunions du

comité. Il prévoit l'établissement d'un règlement intérieur fixant les règles de fonctionnement usuelles.

(i) Mais faute de l'arrêté de nomination prévu par la loi et faute de convocation par le ministre du logement, ce comité des partenaires est resté lettre morte.

De plus, la loi prévoit, parallèlement, une modification de la gouvernance d'Action Logement, en mettant fin à certaines interdictions de cumul de fonctions entre les conseils d'administration d'Action Logement Groupe, structure faîtière, et ses filiales. Or, le décret, non prévu directement par la loi, mais devant acter ce changement de statut n'a lui non plus toujours pas été publié.

Ces retards sont la cause d'une gouvernance dysfonctionnelle au sein d'Action Logement, sans que le groupe puisse y porter remède. Plusieurs rapports de contrôle l'ont d'ailleurs souligné.

Aujourd'hui, si rien n'était fait très rapidement, les mandats sociaux du groupe devront être renouvelés dans le cadre obsolète de 2016 et non de l'article 102 de la loi ELAN.

e) Mesures relatives au parc privé : améliorer les relations bailleurs/locataires, faciliter le fonctionnement des copropriétés et lutter contre l'habitat indigne

L'[article 199](#) permet à l'État de céder gratuitement les terrains de son domaine public maritime en Guadeloupe et en Martinique à des organismes agréés identifiés par les communes et exerçant des activités en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. Il modifie l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, dont le dernier alinéa prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions dans lesquelles les terrains autres que ceux libres de toute occupation peuvent être cédés aux communes, aux organismes d'habitat social ou, depuis la loi « ELAN », à ces organismes agréés identifiés par les communes. Si un toilettage des dispositions réglementaires d'application de cet article (articles R. 5112-2 à R. 5112-12 du code) pourrait être envisagé pour y intégrer la mention des « organismes agréés exerçant les activités mentionnées à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation », le Gouvernement n'estime pas nécessaire d'y procéder, en l'absence de difficulté d'instruction liée à ce sujet en pratique.

f) État de publication des ordonnances

La loi ELAN comprend 10 habilitations à légiférer par ordonnances, dont sept dans le secteur du logement et du bâtiment. Votre commission est particulièrement attentive à leur adoption et à leur contenu. En effet, le rapport sur l'application des lois au 31 mars 2018 de notre collègue Valérie Létard avait montré que non seulement le recours aux ordonnances ne permettait pas de légiférer plus vite mais que dans un certain nombre de cas

le gouvernement n'utilisait pas l'habilitation qui lui avait été donnée voire préférerait finalement légiférer selon la procédure législative ordinaire.

Liste des ordonnances de la loi ELAN

Article	Objet	Terme de l'habilitation
article 65	Adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication	22 mai 2019
Article 88	Politique des loyers dans le parc social	22 mai 2019
Article 88	Transfert différé des quotes parts de parties communes en cas de création de copropriété au sein d'un immeuble HLM	22 mai 2019
Article 198	Habitat indigne	22 mai 2020
Article 215	Codification du droit de la copropriété	22 novembre 2020
Article 215	Fonctionnement des copropriétés	22 novembre 2019
Article 217	Bail numérique	22 mai 2020

Cinq ordonnances ont été prises.

Il s'agit de celle prévue à l'article 65 qui habilite le Gouvernement à adapter, par **ordonnance**, le régime applicable au **contrat de construction d'une maison individuelle** avec fourniture de plan au cas des **constructions préfabriquées**, en vue de favoriser ce type de constructions.

L'**ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019 relative à l'adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication** a ainsi été publiée dans le délai de six mois. Elle prévoyait un décret en Conseil d'État :

- déterminant les modalités selon lesquelles le maître de l'ouvrage est informé de l'achèvement et de la bonne exécution de la fabrication des éléments préfabriqués, ainsi que des modalités de règlement du prix compte tenu de l'avancement des travaux de construction et de l'achèvement de la fabrication des éléments préfabriqués ;

- approuvant des clauses types.

Ce décret a été pris le 6 février dernier¹. Il précise les modalités selon lesquelles le constructeur informe le maître d'ouvrage de l'achèvement et de

¹ Décret n° 2020-102 du 6 février 2020 relatif aux modalités de règlement du prix et à l'information du maître d'ouvrage de l'achèvement et de la bonne exécution des éléments préfabriqués en cas de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan et préfabrication

la bonne exécution des éléments préfabriqués, la nature des pièces à joindre au contrat en préfabrication, prévoit l'échéancier de paiement spécifique à ces contrats et complète les clauses-types afférentes au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan.

Par ailleurs, s'agissant du contrat de construction d'une maison individuelle plus largement, il convient de noter que le décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan modifie l'échéancier de paiement en ce qui concerne la réalisation des enduits extérieurs, en ajoutant ces enduits à la liste des travaux relevant de la fin du chantier de construction.

La **deuxième ordonnance publiée est l'ordonnance n° 2019-453 relative à la politique des loyers qui est prévue par l'article 88** a été publiée le 15 mai 2019. Elle permet aux bailleurs sociaux de mettre en place une politique des loyers à titre expérimental pour une durée de 5 ans. Ainsi, pour certains logements quel que soit leur mode de financement, les loyers des baux nouveaux conclus avec des ménages dont les ressources sont inférieures à 80 % des plafonds des logements financés par un PLAI ne devront pas excéder les plafonds APL. En contrepartie, les loyers d'autres logements pourront être fixés librement dans la limite des plafonds des logements financés par un PLS. Ce dispositif serait moins contraignant que le dispositif de nouvelle politique des loyers introduit par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

La politique des loyers a donné lieu à une troisième ordonnance prise en application de **l'article 88**. Il s'agit de **l'ordonnance n° 2019-454 du 15 mai 2019 qui adapte le mode de calcul du supplément de loyer de solidarité**. Elle complète l'article L. 441-4 du code de la construction et de l'habitation en précisant que pour les locataires qui avaient des ressources supérieures aux plafonds de ressources en vigueur au moment de l'attribution de leur logement, le montant du supplément de loyer de solidarité est plafonné s'il excède, par mètre carré de surface habitable, un plafond fixé par décret qui tient compte des loyers moyens constatés dans la zone géographique concernée.

Une quatrième ordonnance, **prévue à l'article 88, est relative à l'insertion d'une clause permettant de différer le transfert pendant une période maximale de 10 ans les quotes-parts des parties communes en cas de vente d'un logement appartenant à un bailleur social**.

Ainsi, l'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 relative à la vente de logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété prévoit que jusqu'au transfert des quotes-parts le bailleur social devra entretenir les parties communes et veiller à leur conservation mais aussi en supporter les dépenses. Il ne pourra prendre de décision portant atteinte de

manière significative à la valeur de l'immeuble. L'acquéreur devra en contrepartie verser une contribution liée à l'usage des parties communes et à leur entretien. Le transfert différé de la propriété devra intervenir à une date commune à l'ensemble des ventes. Le dispositif s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2020 uniquement pour les mises en vente de logement n'appartenant pas déjà à une copropriété.

S'agissant de la lutte contre **l'habitat indigne**, l'article 198 habilite le Gouvernement à adopter, dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi, une ordonnance en vue de clarifier et d'harmoniser les polices administratives spéciales qui y sont rattachables. Afin de permettre au législateur d'intervenir en temps utile dans l'hypothèse où les ordonnances ne seraient pas conformes à l'esprit de l'habilitation, un dispositif d'entrée en vigueur différée des mesures de l'ordonnance avait été introduit. À la date de rédaction du présent rapport, l'ordonnance n'a pas été publiée, mais le délai de dix-huit mois n'est pas échu.

En revanche, la mission parlementaire mise en place par le Gouvernement sur la lutte contre l'habitat indigne a pris du retard : ses conclusions étaient attendues fin mai, mais le rapport¹ n'a été publié qu'en octobre. Le contenu des ordonnances devrait s'inspirer des recommandations de ce rapport.

Lors de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, la commission avait estimé après les événements survenus à Marseille que les délais de rédaction et de publication de l'ordonnance devaient être accélérés. **La commission sera particulièrement attentive au contenu de ces ordonnances**, qui modifieront des dispositions importantes en matière de pouvoirs de police du maire.

L'article 215 prévoit deux habilitations à légiférer par ordonnances **en matière de copropriété**.

La première ordonnance réformant le droit de la copropriété a été prise le 30 octobre 2019. Il s'agit de l'ordonnance n° 2019-1101. Elle introduit une profonde réforme de la copropriété modifiant les rapports entre le syndic, le conseil syndical et les copropriétaires. Elle modifie les règles de majorité et introduit le vote par correspondance. Elle adapte certaines règles en fonction de la taille de la copropriété, surtout pour les plus petites. En revanche, elle n'instaure de plan pluriannuel de travaux obligatoire. Enfin, elle facilite les mises aux normes pour personnes à mobilité réduite.

S'agissant de l'ordonnance de codification des lois relatives à la copropriété, le travail devant la commission de codification a débuté en juin 2019 mais n'est pas arrivé à son terme.

¹ Guillaume Vuilletet, *Promouvoir l'habitabilité durable pour tous*, octobre 2019, consultable ici : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2019/10/rapport_lhi.pdf

La loi contient également certaines dispositions relatives à la **numérisation des contrats de location**. Il en va notamment ainsi de l'article 217, qui habilite pendant dix-huit mois le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des dispositions tendant à définir un régime d'agrément des prestataires assistant les propriétaires et les locataires dans l'établissement d'un bail d'habitation à l'aide d'outils numériques et à améliorer la connaissance des données relatives à ces contrats. À ce jour, le chantier concernant cette ordonnance n'a pas encore débuté.

4. Mesures permettant l'accélération du déploiement des infrastructures numériques dans un cadre équilibré

Quinze articles portent sur la régulation des infrastructures numériques, en vue de simplifier les déploiements pour accélérer la couverture de notre territoire et en finir avec la fracture numérique. Dans cette partie, qui avait été substantiellement enrichie par le Sénat, quatorze articles sont, *a priori*, d'application directe, en ce que le texte ne prévoit pas lui-même l'adoption de mesures d'ordre réglementaire. Seul l'article 233 exigeait la publication d'un arrêté, qui a déjà été publié, comme relevé par le rapport de l'année dernière¹.

Comme déjà évoqué par le bilan de l'année dernière, le **Gouvernement n'estime toujours pas nécessaire d'adopter d'autres mesures d'application**. Cependant, l'adoption de mesures « non prévues » n'est pas à exclure. Cela pourrait notamment concerner l'article 219 (ajustement de l'article R. 20-29 du code des postes et des communications électroniques en raison de la modification du B du II de l'article L. 34-9-1 du même code). Cependant, le Gouvernement n'entend pas, à ce stade, ajuster l'article R. 20-29, en l'absence de demande en ce sens des collectivités territoriales.

Il convient de noter que, pour faciliter les opérations de maintenance des réseaux de communications électroniques durant la crise sanitaire, **l'ordonnance n° 2020-320 relative à l'implantation ou la modification d'une installation de communications électroniques** assouplit encore certaines dispositions applicables aux déploiements, mais :

- seulement pour les interventions strictement nécessaires à la continuité des services et réseaux ;

- ces dispositions ne sont applicables que pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

¹ Arrêté du 12 décembre 2018 relatif au transfert de la mission de diffusion du signal horaire par voie hertzienne terrestre à l'Agence nationale des fréquences.

B. LOI N° 2017-86 DU 27 JANVIER 2017 RELATIVE À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ

100 % des dispositions relatives au logement et à l'urbanisme qui n'ont pas été abrogées ou ne se sont pas devenues obsolètes sont désormais applicables.

1. Les mesures prises

L'article 117 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans un délai de 24 mois à compter de la promulgation de la loi, soit le 26 janvier 2019, pour deux sujets :

- pour procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation relatif aux habitations à loyer modéré afin d'en clarifier la rédaction et le plan ;

- pour **codifier dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale.**

Le Gouvernement n'a pas publié dans le délai prescrit la première ordonnance de clarification du code de la construction. Quant à la seconde ordonnance, l'article 105 de loi ELAN a accordé un délai supplémentaire de six mois au Gouvernement pour qu'il puisse finir de rédiger l'ordonnance de codification.

C'est désormais chose faite. L'ordonnance n° 2019-770 du 17 juillet 2019 a été publiée au Journal officiel du 25 juillet 2019 relative à la partie législative du livre VIII du code de la construction et de l'habitation et un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau du Sénat le 9 octobre 2019.

Ce changement de codification a été effectué à droit constant, après intégration des dispositions législatives en vigueur à la date de publication de l'ordonnance ou entrant en vigueur après cette date, sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires, pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, ainsi que pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet, et dans le respect des conditions de gestion actuelles de ces allocations par les caisses d'allocations familiales et les mutualités sociales agricoles.

S'agissant des dispositions relatives au **secteur social**, le **décret** définissant les modalités d'octroi de l'autorisation spécifique délivrée par le préfet **aux résidences universitaires** pouvant faire l'objet d'une convention APL, en application de l'article 123, a été publié. Il s'agit du décret n° 2019-831 du 3 août 2019 publié au Journal officiel du 7 août 2019 fixant les modalités d'application de l'article L. 631-12 du code de la construction et de

l'habitation relatif aux résidences universitaires et faisant l'objet d'une convention conclue en application de l'article L. 351-2 du même code.

En effet, la loi a ouvert la possibilité pour les bailleurs sociaux de construire, d'acquérir et de gérer des résidences universitaires. Le décret définit les conditions d'octroi de l'autorisation spécifique nécessaire pour la réalisation de nouvelles résidences universitaires conventionnées à l'aide personnalisée au logement (APL). Il précise également les modalités d'agrément du projet de résidence universitaire pouvant être sollicité par les bailleurs pour les immeubles déjà conventionnés à l'APL, qui n'ont pas le statut de résidence universitaire et entièrement consacrés au logement des étudiants, des personnes de moins de trente ans en formation ou en stage et des personnes titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'apprentissage.

S'agissant du Fonds national d'aide au logement (FNAL), **le décret en Conseil d'État n° 2019-1350 du 11 décembre 2019**, publié au Journal officiel du 13 décembre 2019, fixe la nature des données transmises par certains organismes ou services chargés de gérer les prestations familiales au FNAL ainsi que leurs conditions de transmission et d'utilisation en application de l'article 127. Le décret a été pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

2. Des mesures d'application devenues obsolètes

Pour mémoire, plusieurs mesures d'application sont devenues obsolètes en raison de l'application de l'article 151 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Tel est le cas des quatre mesures relatives au CNTGI prévues par l'article 124.

S'agissant des mesures réglementaires relatives aux dispositions **définissant les règles de mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs** prévues par l'article 117, trois mesures étaient encore manquantes l'an passé, mais ne le sont plus aujourd'hui compte tenu de l'abrogation de trois articles du code de la construction et de l'habitation, les articles L. 125-1-4, L. 125-2-4 et L. 125-2-5, par l'ordonnance n° 2020 du 29 janvier 2020 **relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation**.

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

De nombreuses mesures de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, étaient d'application directe.

207¹ mesures d'application étaient attendues pour cette loi (hors rapports). Seules 175 mesures ont été prises, portant le taux d'application de la loi à 97 %. Mais sur les 32 mesures restant à prendre, 27 l'étaient pour des dispositions devenues sans objet. Ainsi, seules 5 mesures restaient à prendre.

En ce qui concerne le **titre IV de la loi, qui vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme**, comprend 52 articles, dont 38 sont entièrement d'application directe. Si l'on exclut du calcul les trois articles devenus sans objet et un article prévoyant un rapport non remis, le **taux d'application du titre IV de la loi est de 100%** (les articles 129, 132, 133, 149, 155, 163, 164, 169, 173 et 174 sont entièrement applicables).

1. Une mesure nouvelle d'application a été prise de manière indirecte

Le 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 était attendu.

Le retard pris pour la parution du décret résultait, selon le Gouvernement, de 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 « Égalité et citoyenneté », qui modifiait ces dispositions afin de lever ces difficultés, a été déclaré contraire à la Constitution pour des raisons de procédure.

Le point a finalement été traité à travers l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019 portant réforme du droit de la copropriété qui a modifié l'article 10-1 b de la loi du 10 juillet 1965 afin de permettre le plafonnement des frais et honoraires du syndic pour l'établissement de l'état daté au bénéfice d'un copropriétaire. **Le décret d'application de cette disposition a été publié** le 23 février 2020 (décret n° 2020-153 du 21 février 2020 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 modifiée fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis). **S'agissant des frais de recouvrement, le choix a été fait de supprimer la disposition prévoyant leur plafonnement dans l'ordonnance de réforme du droit de la copropriété.**

2. Plusieurs mesures sont devenues obsolètes

Pour mémoire, plusieurs **mesures sont devenues obsolètes** en raison de l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant

¹ De nombreuses mesures sont devenues obsolètes en raison de l'adoption de la loi ELAN

évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Tel est le cas :

- du décret relatif aux conditions de décence d'un logement en colocation, prévu par l'article 1^{er}. Le Gouvernement a constaté que l'incompatibilité des textes actuels (décret du 30 janvier 2002 et article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) qui prévoient pour l'un de respecter des superficie et volume de 14 m² et de 33 m³ et pour l'autre une superficie et un volume de 9 m² et de 20 m³, ne permettait pas d'édicter le décret définissant les règles relatives à la décence en cas de colocation. L'article 121 de la loi « Égalité et citoyenneté », qui devait résoudre cette question en précisant les caractéristiques de la décence d'un logement en colocation, a été déclaré non conforme à la Constitution pour des raisons de procédure. L'article 141 de la loi ELAN a proposé de retenir les règles relatives à la superficie et au volume prévus pour les locaux d'habitation soit a minima une surface de 9 m² et un volume de 20 m³ et d'apprécier la décence en prenant en compte l'ensemble des éléments et pièces du logement et non de la seule partie de logement dont le colocataire a la jouissance exclusive ;

- 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. L'article 141 de la loi ELAN a en effet supprimé l'adaptation des règles de la décence aux locaux des hôtels meublés ;

- des 17 mesures d'application de la garantie universelle des loyers prévue à l'article 23, l'article 154 de la loi ELAN ayant abrogé cette garantie qui n'a jamais été appliquée en pratique.

Concernant le titre IV relatif à l'urbanisme, l'article 159, qui prévoit l'adoption d'un décret fixant les modalités de la publication d'un cahier des charges de lotissement au bureau des hypothèques ou au livre foncier, était resté inapplicable depuis la promulgation de la loi ALUR.

Il a été rendu sans objet par la suppression à l'article 47 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », des dispositions en question. Cette suppression des trois derniers alinéas de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, adoptée à l'initiative du Sénat, tirait les conséquences des grandes difficultés rencontrées dans l'application de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, qui mettait en œuvre un mécanisme de caducité automatique des dispositions non réglementaires des cahiers de charges de lotissement non approuvés. Ces difficultés et les réserves exprimées par le Conseil d'État vis-à-vis de la constitutionnalité de la base légale expliquent notamment, comme l'a indiqué la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, qu'aucun décret d'application n'avait été pris pour l'application de l'article 159 de la loi ALUR.

3. Cinq mesures d'application restent encore à prendre

S'agissant des titres I à III, selon les informations transmises par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), un projet de décret définissant la liste des matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante dont l'absence ou la présence est à signaler dans le diagnostic technique (article 1^{er}) a été rédigé sous la précédente mandature mais n'a pu être transmis au Conseil d'État, faute d'accord interministériel.

Parmi les mesures toujours attendues, figurent :

- le 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 des difficultés juridiques des dispositions législatives conduisant à ajourner la rédaction du décret ;

- 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, n'est pas paru. Interrogée, la DHUP a indiqué que le droit de la copropriété a connu une importante réforme avec la loi ELAN et l'ordonnance n° 2019-1101 du 30 octobre 2019. Une fois l'état du droit stabilisé, l'arrêté relatif à la notice d'information des copropriétaires pourra être publié.

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

4. Peu de rapports effectivement remis

Neuf rapports devaient être remis par le Gouvernement au **Parlement** en application de cette loi, tous titres confondus. **Or, force est de constater que seuls trois rapports ont été effectivement remis.**

Le rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers (article 23 de la loi) n'est plus attendu la garantie universelle des loyers ayant été abrogée par l'article 154 de la loi ELAN.

De même, 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 (seuils de

surface et intégration de la performance énergétique - article 2 de la loi) est devenu 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 et la loi énergie climat, en son article 17, ayant retenu la définition d'un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, fixée par décret, au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

L'article 51 de la loi prévoyait la remise d'un 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**. Cette disposition est devenue obsolète du fait de l'article 29 de la loi ELAN qui prévoit la remise d'un rapport au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation, soit en juin 2023.

Deux rapports seulement doivent donc encore être remis :

- 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). Suite à l'adoption de la loi ALUR, un groupe de travail rassemblant les services de l'État intéressés au niveau central comme au niveau déconcentré, les principales fédérations et associations du champ de l'hébergement et l'Assemblée des départements de France s'est réuni et a établi une synthèse de son travail mais il n'a pas été transmis.

- le rapport prévu à l'article 134 un rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire, qui aurait dû être remis au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2015. À ce jour, aucun rapport n'a été transmis par le Gouvernement au Parlement. Selon les informations fournies par la Direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages, cela s'explique par la mise en place du Nouveau Conseil aux Territoires (NCT), qui a succédé à l'aide technique de l'État aux collectivités locales, et qui a élaboré une Direction nationale d'orientation (DNO) signée en mars 2016. **Le rapport prévu ne sera donc pas publié.**

Par ailleurs, le rapport devant être transmis au Parlement par le Gouvernement dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi aux termes de **l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit** n'a pas été produit par le Gouvernement.

III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

A. LOI N° 2019-810 DU 1^{ER} AOÛT 2019 VISANT À PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE DE LA FRANCE DANS LE CADRE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX RADIOÉLECTRIQUES MOBILES (DITE « LOI 5G »)

La loi dite « 5G » instaure un régime d'autorisation préalable à l'exploitation de certains équipements des réseaux de cinquième génération afin de protéger les intérêts de la défense et de la sécurité nationale.

Le délai de deux mois exigé par le législateur pour publier le décret et l'arrêté d'application n'a pas été respecté : alors que la loi a été publiée le 2 août, le décret et l'arrêté ont été publiés le 7 décembre 2020, soit avec **plus de deux mois de retard**. Ceci est regrettable, dans la mesure où les débats parlementaires avaient demandé au Gouvernement de faire preuve de célérité pour que cette procédure ne soit pas un frein au déploiement de la 5G en France.

L'article 1^{er} renvoyait à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'octroi de l'autorisation d'exploitation d'un appareil soumis au régime établi par la loi, les conditions dont elle peut être assortie ainsi que la composition du dossier de demande d'autorisation et du dossier de demande de renouvellement.

Ce décret a été adopté suite à un avis mesuré de l'Arcep¹, qui appelait à ce que l'équilibre voulu par le législateur entre sécurité et charge administrative soit préservé. Plusieurs de ses recommandations ont d'ailleurs été suivies.

Le décret n° 2019-1300 du 6 décembre 2019 relatif aux modalités de l'autorisation préalable de l'exploitation des équipements de réseaux radioélectriques prévue à l'article L. 34-11 du code des postes et des communications électroniques prévoit les dispositions suivantes :

- dépôt du dossier auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), dont dépend l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'informations (Anssi), chargée de l'instruction des demandes ;

- contenu du dossier de demande : identité ; objet concerné par l'autorisation, ses versions et la documentation technique ; modalités de déploiement de l'appareil (activation ou non de fonctionnalités optionnelles, protection de l'interconnexion, virtualisation...) ; modalités d'exploitation de l'appareil (opérations de maintenance, recours à la sous-traitance...) ; référence à l'autorisation de l'équipement délivrée au titre du régime prévu à l'article R. 226-3 du code pénal (fabrication, importation, exposition, offre, la

¹ Avis n° 2019-1106 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 3 septembre 2019 sur des projets de texte relatifs aux modalités de l'autorisation préalable de l'exploitation des équipements de réseaux radioélectriques.

location ou vente d'équipements conçus ou permettant de porter atteinte au secret des correspondances et à la vie privée) ; engagement de se soumettre aux contrôles nécessaires à la vérification du respect des informations fournies dans la demande d'autorisation ;

- contenu de l'autorisation : mention de la ou des versions des appareils autorisées ; la durée d'autorisation ; conditions dans lesquelles le demandeur pourra, sans avoir à déposer de nouvelle demande d'autorisation, faire évoluer la version des appareils, les modalités de déploiement, ou les modalités d'exploitation ;

- conditions dont l'autorisation peut être assortie (l'activation ou la désactivation de certaines fonctionnalités optionnelles de l'appareil ; la mise en œuvre de mesures complémentaires visant à sécuriser le contrôle d'accès, les communications avec d'autres éléments du réseau et la supervision ; information périodique du SGDSN des modifications de configuration et des mises à jour apportées à l'équipement et aux logiciels) et modalités d'imposition de ces conditions (un délai pour s'y conformer est fixé par l'autorisation afin que le demandeur puisse faire les tests et travaux nécessaires à leur mise en œuvre ; si ces conditions risquent de porter atteinte à la disponibilité du réseau, l'opérateur en informe sans délai le SGDSN) ;

- conditions de renouvellement de l'autorisation : la demande de renouvellement doit être formulée dans les mêmes conditions que l'autorisation initiale ; en cas de refus, un délai permettant à l'opérateur de poursuivre l'exploitation de l'appareil pendant le temps nécessaire à son remplacement ou à la correction des défauts de sécurité motivant le refus, et à l'instruction d'une nouvelle demande d'autorisation, doit être déterminé par la décision de refus, mais cette poursuite d'exploitation peut être soumise à conditions, et lorsque la décision de refus risque de porter atteinte à la disponibilité du réseau, l'opérateur en informe sans délai le SGDSN.

Comme évoqué lors des débats législatifs, le Gouvernement a fait le choix de considérer que le silence au bout de deux mois vaut rejet et non acceptation.

L'article 2 du décret effectue les coordinations nécessaires pour prendre en compte la « fusion » (effectuée par l'article 4 de la loi) de l'autorisation au titre de l'article R. 226-7 du code pénal avec l'autorisation créée par la loi.

L'article 3 du décret effectue une coordination avec le décret n° 97-1184, qui liste les décisions administratives individuelles dont la compétence revient au Premier ministre.

L'article 1^{er} de la loi prévoyait également la publication de la liste des appareils concernés par le régime d'autorisation : cet arrêté a été adopté

le 6 décembre 2019¹. Conformément à la loi, il fait référence à la terminologie utilisée dans les standards internationaux définis par l'organisation 3rd Generation Partnership Project (3GPP).

Les opérateurs, qui ont tous déposé des demandes d'autorisation entre décembre et février, ont publiquement fait entendre leur mécontentement sur l'application de la loi². En tout, 125 demandes sont en cours de traitement. Cependant, début mai, aucune autorisation n'avait reçu de réponse expresse.

En application de l'article 5 de la loi, introduit par un amendement sénatorial, le Gouvernement devra remettre au Parlement le 1^{er} juillet prochain un rapport sur l'application de la loi. Même s'il sera probablement encore trop tôt pour mesurer l'ensemble des conséquences de la loi, **la commission des affaires économiques veillera à la remise de ce rapport.**

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

Issue d'une proposition de loi déposée par le groupe écologiste de l'Assemblée nationale, cette loi vise à limiter l'exposition aux ondes électromagnétiques.

Le rapport sur l'application des lois de 2018 remarquait que l'ensemble des huit mesures attendues en application de l'article 1^{er} avaient été adoptées ou étaient devenues superfétatoires.

En revanche, le **décret prévu à l'article 4 n'a toujours pas été adopté, plus de cinq ans après la publication de la loi.** En conséquence, le 2° du II de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement tel qu'issu de l'**article 4** de la loi commentée, qui prévoit – exigence inscrite par la commission des affaires économiques du Sénat – l'adoption d'un décret définissant le seuil à partir duquel les équipements émetteurs de champs électromagnétiques ne peuvent être installés dans un local privé à usage d'habitation sans qu'une information claire et lisible ne soit donnée aux occupants, n'est **toujours pas applicable.**

La nouveauté cette année provient de ce que **le rapport au Parlement figurant à l'article 8 a été publié** et que **la mesure non prévue évoquée l'année dernière a été adoptée.**

Le I de l'article 4 étendait **l'obligation d'affichage du débit d'absorption spécifique**, auparavant applicable aux seuls appareils de

¹ Arrêté du 6 décembre 2019 fixant la liste des appareils prévue par l'article L. 34-11 du code des postes et des communications électroniques.

² Voir, par exemple, Huawei : les opérateurs télécoms français critiquent les lenteurs de l'administration, *Les Echos*, 15 janvier 2020.

téléphonie mobile¹, à **tout équipement radioélectrique faisant l'objet d'une obligation de mesurage**. Le décret no 2019-1186 du 15 novembre 2019 relatif à l'affichage du débit d'absorption spécifique des équipements radioélectriques soumet en conséquence à obligation d'affichage « *tous les équipements radioélectriques dont la puissance d'émission est supérieure à 20 mW et dont il est raisonnablement prévisible qu'ils seront utilisés à une distance n'excédant pas 20 cm de la tête ou d'une autre partie du corps humain* ». Il prévoit une **entrée en vigueur en juillet 2020... soit cinq ans et cinq mois après la publication de la loi !** Un guide de la réglementation en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2020 a été publié par l'Agence nationale des fréquences².

Le rapport prévu à l'article 8 a été remis au Parlement le 19 décembre dernier, soit près de cinq ans après la publication de la loi, alors que l'article prévoyait une remise dans l'année suivant la promulgation de la loi... Le rapport est consultable sur le site du ministère³.

Il convient de noter que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi ici commentée, relatives à l'information-consultation de la population au niveau local, ont été modifiées en vue de réduire les délais par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui ne relève pas du champ de cet exercice d'application des lois mais qui fait néanmoins l'objet d'un développement dédié.

De même, afin de faire face à d'éventuelles surcharges de réseaux, l'ordonnance n°2020-320 relative à l'implantation ou la modification d'une installation de communications électroniques ajuste temporairement certaines dispositions de cette loi afin de faciliter les opérations de maintenance des réseaux de communications électroniques. Elle suspend l'obligation de transmission d'un dossier d'information au maire ou au président d'intercommunalité en vue de l'exploitation ou de la modification d'une installation radioélectrique. En contrepartie, l'exploitant doit continuer d'informer l'autorité locale préalablement et par tous moyens et transmettre le dossier d'information dans un délai d'un mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire.

¹ *Applicable en application de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.*

² <https://www.anfr.fr/contrôle-des-fréquences/exposition-du-public-aux-ondes/le-das/le-contrôle-du-das/>

³ <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/sante/article/rapport-du-gouvernement-au-parlement-sur-l-electro-hypersensibilite>

IV. ÉNERGIE

A. LOI N°2019-1147 DU 8 NOVEMBRE 2019 RELATIVE À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », a fait évoluer sur plusieurs points notre politique énergétique et climatique avec :

- l'**actualisation des objectifs poursuivis** (dont la fermeture d'ici à 2022 des dernières centrales à charbon, l'essor d'ici à 2030 des énergies renouvelables -EnR - notamment l'éolien en mer et l'hydrogène, le report à 2035 de la réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire et l'atteinte d'ici à 2050 de la « *neutralité carbone* ») ;

- la **refonte des outils de planification** (dont le vote par le Parlement d'une « *loi quinquennale* » à partir de 2023, le renforcement de la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE - et de la stratégie nationale bas-carbone - SNBC - ou l'introduction de « *plans de transition* » pour les entreprises et les collectivités territoriales) ;

- le **renforcement du soutien aux EnR** (avec la prise en compte du critère du « *bilan carbone* » dans les appels d'offres, l'introduction de dispositifs spécifiques au biogaz, à l'hydrogène, au photovoltaïque ou à l'hydroélectricité, la facilitation de la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective dans les organismes d'habitation à loyers modérés - HLM) ;

- la **réforme de la régulation de l'électricité** (avec la possibilité d'un relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique - ARENH - et d'une prise en compte de l'inflation dans son prix, l'extinction des tarifs réglementés de l'électricité - TRV -, l'institution de fournisseurs de derniers recours et secours sur le marché du gaz, l'introduction en droit interne des directives et règlements composant le « *Paquet d'hiver* » européen).

Regroupant 69 articles, cette loi comporte **67 références à des mesures d'application réglementaires : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « par voie réglementaire »**.

En outre, **5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.**

S'il est encore trop tôt pour dresser le bilan exhaustif de l'application de la loi dite « *Énergie-Climat* », d'autant qu'une dizaine de mesures ont un effet différé, **force est de constater son faible état d'avancement.**

Six mois après la promulgation de cette loi, **une dizaine de mesures d'application réglementaires ont été prises, une ordonnance a été publiée et aucun rapport n'a formellement été remis.**

Le taux d'application est donc de 21 % pour les mesures réglementaires et de 7 % pour les ordonnances ; il est nul s'agissant des rapports.

Il est à craindre que le contexte de crise n'induisse des retards irrémédiables dans l'application de cette loi, qui conditionne pourtant la réussite de la transition énergétique sur les prochaines décennies.

Quatre ordonnances sur 15 habilitations, soit un quart d'entre elles, auraient déjà dû être publiées, sur des sujets qui n'ont rien d'anecdotiques : l'accompagnement des salariés touchés par les fermetures de centrales à charbon ; la réforme des procédures et des sanctions devant le comité de règlement des différends et des sanctions - CoRDIS - de la Commission de régulation de l'énergie - CRE -, la transposition en droit interne de la directive du 30 mai 2018 sur la performance énergétique des bâtiments¹, l'adaptation du droit interne au règlement du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et l'action pour le climat².

La ministre de la Transition écologique et solidaire Elisabeth Borne a confirmé, devant la commission le 7 avril dernier, **que le Gouvernement ferait usage du délai de 4 mois pour la publication des ordonnances,** prévu par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, dite « *d'urgence sanitaire* ».

Elle a indiqué que la publication de l'ordonnance sur les centrales à charbon n'interviendra pas avant l'été, celle sur l'hydrogène plus tard encore.

Attentive à donner une traduction rapide et entière de la loi « Énergie-Climat », fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, **la commission appelle le Gouvernement à ne pas relâcher l'effort malgré ce contexte de crise.**

1. Les mesures d'application réglementaires

Une dizaine de mesures réglementaires, soit 21 %, ont été prises pour l'application, directe ou indirecte, de la loi.

¹ Directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

² Règlement (UE) n° 2018/1999 du 11/12/18 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

- *Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et stratégie nationale bas-carbone (SNBC) :*

Les **articles 1 à 5 et 8** ont modifié les dispositions législatives afférentes à la PPE et SNBC, figurant respectivement aux articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 A à L. 222-1 B du code de l'environnement, depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite « *Transition énergétique* » (articles 173 et 176).

La commission salue l'actualisation de ces documents, par les **décrets n° 2020-456 du 21 avril 2020 et n° 2020-457 du 21 avril 2020**.

La nouvelle PPE fixe ainsi les priorités d'action pour atteindre les objectifs en matière énergétique, pour 2019-2023 et 2024-2028, tandis que la nouvelle SNBC détermine les orientations de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES), pour 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

Sont adjoints à la SNBC des « *budgets carbone* », c'est-à-dire des plafonds nationaux d'émission de GES, répartis par secteurs d'activité et catégories de GES.

À compter de 2023, ces objectifs seront déterminés directement par le législateur dans le cadre d'une « *loi quinquennale* », définie à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, en application de l'article 1er de la loi « *Énergie-Climat* ».

Dans le cadre de l'examen de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le Gouvernement prévoyait de supprimer l'évaluation financière des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par la « *loi quinquennale* », prévue par ce même article.

Par un amendement sénatorial du rapporteur pour avis de la commission sur les crédits « *Énergie* » Daniel Gremillet, cet acquis a été conservé pour être intégré au rapport relatif à « *l'impact environnemental du budget* », institué par l'article 179 de la loi de finances précitée.

S'il faut aussi se réjouir de la publication des **PPE et SNBC**, **celle-ci est intervenue avec deux ans de retard par rapport au calendrier initial** puisque les PPE et SNBC adoptées en 2016 auraient dû être révisées en 2018.

Plus grave, **certains objectifs fixés par la PPE sont en retrait par rapport à ceux adoptés par le législateur**.

En effet, à l'initiative de la commission, la loi « *Énergie-Climat* » a fixé les objectifs (article L. 100-4 du code de l'énergie) :

- d'au moins 10 % de consommation de gaz renouvelable d'ici à 2030 (4°) ;
- d'environ 20 à 40 % d'hydrogène bas-carbone et renouvelable dans les consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel d'ici à 2030 (10°) ;

- d'1 gigawatt par an de capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence en matière d'éolien en mer d'ici à 2024 (4^o ter).

Or, le **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** susmentionné assortit ces objectifs de conditions restrictives :

- le premier est fixé à 7 % en cas de baisse de coûts de production permettant d'atteindre 75 € / mégawattheures (MWh) en 2023 et 60 € en 2028 et jusqu'à 10 % en cas de baisses de couts supérieures (I de l'article 5) ;
- le deuxième ne vise que l'hydrogène industriel (II du même article) ;
- le dernier varie « selon les prix et le gisement, avec des tarifs cibles convergeant vers les prix de marché sur le posé » (II de l'article 3).

Par ailleurs, **le contexte de crise interroge la pérennité du volet financier de la PPE** : en effet, les charges de service public de l'électricité (CSPE) des énergies renouvelables (EnR), estimées entre 122,3 et 173,2 Mds d'euros en 2028, ont été calculées avec un prix de l'électricité de 54 ou 42 € / MWh¹.

Or, le prix de l'électricité sur le marché de gros n'était que de 21 € / MWh au mois de mars 2020².

En outre, plus ces prix sont faibles, plus les dispositifs de soutien aux EnR sont coûteux pour les finances publiques, car ils compensent aux énergéticiens la différence entre une rémunération de référence et une valeur de marché : ainsi, si les prix de l'électricité devaient rester durablement faibles, le modèle de financement des EnR, tel qu'il figure dans la PPE, devrait être redéfini.

- *Haut Conseil pour le climat (HCC) :*

Délégués au fond à la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, les **articles 9 à 11** ont donné une assise législative au HCC, à l'article L.132-4 du code de l'environnement notamment.

Les deux décrets prévus par cet article, relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement du HCC et à la désignation de ses

¹ Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 2019-2023 et 2024-2028, p. 278 et suivantes : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20200422%20Programmation%20pluriannuelle%20de%20l%27e%CC%81nergie.pdf>

² Commission de régulation de l'énergie, Délibération n°2020-071 du 26 mars 2020 portant communication sur les mesures en faveur des fournisseurs prenant en compte des effets de la crise sanitaire sur les marchés d'électricité et de gaz naturel, p. 1 : <https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Communication/mesures-en-faveur-des-fournisseurs-prenant-en-compte-des-effets-de-la-crise-sanitaire-sur-les-marches-d-electricite-et-de-gaz-naturel>

membres, préexistaient à cette loi ; il s'agit des **décrets n° 2019-439 du 14 mai 2019 et du 24 juin 2019**.

- *Fermeture des centrales à charbon :*

L'**article 12** prévoit la fermeture d'ici à 2022 des centrales à charbon, par application d'un plafond d'émission de GES pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles.

Ce plafond a été fixé par le **décret n° 2019-1467 du 26 décembre 2019**.

- *Certificats d'économies d'énergie (CE2) :*

L'**article 36** a renforcé les contrôles en matière de C2E, figurant notamment aux articles L. 221-9 et L. 222-2-1 du code de l'énergie.

Des modalités de contrôle, dont le référentiel d'accréditation applicable aux organismes d'inspection, ont été fixées par **un arrêté du 6 mars 2020**.

En outre, les articles 37 et 38 ont modifié les conditions d'éligibilité à la délivrance de C2E de certains programmes ou opérations :

- en intégrant les programmes de rénovation des bâtiments au bénéfice des collectivités territoriales (article L. 221-7 du code de l'énergie) ;

- en excluant les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de GES (article L. 221-7-1 du code de l'énergie).

Ces évolutions législatives n'ont, pour leur part, pas encore été intégrées sur le plan réglementaire.

- *Opérations d'autoconsommation collective :*

L'**article 40** a modifié les opérations d'autoconsommation collective.

Cet article a notamment introduit la notion d' « *opération collective qualifiée d'étendue* », dont les critères, notamment de proximité géographique, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article L. 315-2 du code de l'énergie).

Sur ce fondement, **un arrêté du 21 novembre 2019** a été pris.

Par ailleurs, le même article a introduit en droit interne les « *communautés d'énergie renouvelables* », dont les modalités d'application sont précisées par un décret en Conseil d'État (article L. 211-3-2 du même code).

Ce décret en Conseil d'État n'a, quant à lui, pas encore été publié.

- *Autorisation d'exploitation de certaines installations commerciales :*

L'**article 47** a institué une obligation d'intégration de procédés de production d'énergies renouvelables ou de systèmes de végétalisation sur les nouvelles constructions de plus de 1000 mètres carrés d'emprise au sol

soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme).

Les installations pour lesquelles cette obligation n'est pas applicable ou est soumise à des dispositions spécifiques ont été précisées par l'**arrêté du 5 février 2020**.

- *Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) :*

L'**article 54** a modifié les articles L. 342-1 et L. 342-12 du code de l'énergie, afin de clarifier les conditions une installation de production d'énergie renouvelable ne s'inscrit pas dans le S3REnR ou peut être exonérée du paiement de la quote-part en raison de sa faible puissance.

Dans ce contexte, un **décret n° 2020-382 du 31 mars 2020** est paru.

- *Compensation des charges résultant des obligations de service public dans les zones non interconnectées (ZNI) :*

L'**article 59** a complété les charges imputables aux missions de service public dans les ZNI, mentionnées à l'article L. 121-7 du code de l'énergie, en intégrant les coûts supportés en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité par les fournisseurs ainsi que, le cas échéant, les collectivités territoriales ou les opérateurs publics.

Les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens nécessaires aux actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité ont été actualisées par un **arrêté du 6 avril 2020**.

- *Tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité :*

L'**article 64** a prévu la suppression des tarifs réglementés de vente (TRV) d'électricité, organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRV.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019**.

- *Outil de comparaison du Médiateur de l'énergie :*

L'**article 66** a modifié l'article L. 122-3 du code de l'énergie pour prévoir que le Médiateur national de l'énergie propose gratuitement un accès en ligne à un comparateur des offres d'électricité et de gaz à certains consommateurs¹.

Un **arrêté du 12 décembre 2019** a été pris pour l'application de cet article.

¹ Dont la consommation annuelle de référence de gaz naturelle est inférieure à 300 000 KWh ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 KWh.

En outre, le Médiateur national de l'énergie a confirmé au rapporteur pour avis de la commission sur les crédits « *Énergie* » Daniel Gremillet que cet outil était opérationnel, à l'occasion d'une audition réalisée le 21 avril 2020.

2. Les habilitations à légiférer par ordonnance

En ce qui concerne les habilitations à légiférer par ordonnance, les **5 articles, et 15 habilitations**, les prévoyant sont :

- l'**article 12** sur les mesures d'accompagnement des salariés dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des centrales à charbon d'ici à 2022, de même que des personnels portuaires et des salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- l'**article 15** sur l'harmonisation, notamment dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, la notion de consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments, ainsi que la définition du niveau excessif de cette consommation ;

- l'**article 39** sur l'adaptation de la législation liées à la transposition ou à l'entrée en vigueur des 4 directives¹ et 3 règlements² prévues par le Paquet européen « *Une énergie propre pour tous* » ou « *Paquet d'hiver* » ;

- l'**article 52** sur la définition de la terminologie et du cadre de soutien applicable à l'hydrogène, ainsi que la possibilité de son transport, son stockage et sa traçabilité ;

- l'**article 57** sur la réforme des procédures de règlements et de sanctions devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II), ainsi que la possibilité d'une action devant les juridictions de la CRE et d'une transaction

¹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ; Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ; Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ; Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE ; Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (refonte).

par son président pour le règlement des litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III).

Les **délais de publication** des ordonnances, à compter de la publication de la loi¹, s'établissent à :

- **3 mois** pour un règlement² mentionné à l'article 39 ;
- **4 mois** pour la réforme de la CRE liée au contentieux du CSPE prévue au III de l'article 57 ;
- **6 mois** pour l'article 12, une directive³ visée à l'article 39 et les autres réformes de la CRE autorisées par le II de l'article 57 ;
- **8 mois** pour une directive⁴ prévue à l'article 39 ;
- **12 mois** pour deux directives⁵ et deux règlements⁶ issus de l'article 39 et l'article 52.

Au 1^{er} avril 2020, **seule a été prise l'ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020** relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)

Cette ordonnance permet au président de la CRE (article 1) :

- d'une part, de transiger pour mettre un terme aux litiges nés d'une demande de remboursement partiel du paiement de la CSPE au titre de années 2019 à 2015, à proportion des parts des recettes affectées à d'autres fins que celles environnementales ;
- d'autre part, d'engager le paiement des sommes correspondantes.

¹ Ou de sa promulgation pour l'ordonnance prévue à l'article 12.

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

³ Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁴ Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁵ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁶ Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE et règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

Le montant des conventions transactionnelles de plus d'1 million d'euros, de même que la méthodologie applicable, sont soumis pour avis à un comité ministériel de transaction (même article).

Une plate-forme électronique est destinée à permettre le dépôt par les contribuables des demandes de remboursement partiel (article 3).

Pour autant, il faudra que la CRE dispose à la fois, des moyens requis – 55 000 demandes de restitution ayant été déposées devant elle et 15 000 litiges étant pendants devant le Tribunal administratif de Paris – et des financements nécessaire – le risque financier pour l'État étant évalué entre 1 milliard d'euros pour le Gouvernement et 5 milliards d'euros pour l'Assemblée nationale¹.

Quatre ordonnances sur 15 habilitations, soit un quatre d'entre elles, accusent déjà un retard par rapport au délai d'habilitation initial :

- l'article 12 ;
- un règlement² et une directive³ mentionnés à l'article 39 ;
- le II de l'article 57.

La crise du coronavirus devrait renforcer ce retard, puisque l'article 14 de la loi « *d'urgence sanitaire* » a étendu de 4 mois l'ensemble des délais dans lesquels le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance, dès lors qu'ils n'ont pas expiré à la date de publication de la loi.

Interrogé par la commission des Affaires le 7 avril dernier, **la ministre de la Transition écologique et solidaire Élisabeth Borne a confirmé faire usage du délai prévu par la loi susmentionnée**, précisant que sa « *philosophie* » était de « *s'efforcer de sortir un texte lorsqu'il accompagne une transition* » mais « *lorsqu'un texte bouleverse tout un secteur [de pouvoir] repousser les délais* ».

À titre d'exemple, elle a indiqué que les ordonnances prévues à l'article 12, sur l'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon, seraient « *publiées avant l'été* », tandis que celles prévues à l'article 52 sur l'hydrogène, seraient « *[décalées] de quelques mois* ».

¹ Rapport pour avis n°141 présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020 (Tome II – Écologie, Développement et mobilité durables) par M. le Daniel GREMILLET, pp. 46 et 47.

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

³ Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

La commission juge nécessaire la publication rapide des ordonnances prévues par la loi dite « *Énergie-Climat* », la poursuite de la transition énergétique nécessitant de pouvoir s'appuyer sur un cadre législatif complet.

Elle estime crucial de respecter les échéances exigées par les directives et règlements contenus dans le « *Paquet d'hiver* » européen, faute de quoi la France s'exposerait à un risque de recours en manquement à raison de la méconnaissance du droit de l'Union européenne.

3. Les demandes de remise de rapports

La loi « *Énergie-Climat* » prévoit la remise de 6 rapports par le Gouvernement au Parlement :

- un rapport sur les incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique, étudiant l'opportunité de reconduire annuellement l'exercice, avant le 1^{er} octobre 2019 (article 9) ;

- un rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique figurant au 7^o du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui dispose que l'ensemble du parc immobilier doit être aux normes « *bâtiments basse consommation* » (BBC) à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes, avant le 1^{er} juillet de chaque année (article 25) ;

- un rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la détermination des conditions d'achat ou du complément de rémunération, avant le 1^{er} septembre 2020 (article 53) ;

- un rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique (SRADDET), dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi (article 68) ;

- un rapport sur les dispositifs de valorisation et d'incitation envisageables pour la séquestration du carbone par les massifs forestiers et le bois qui en est issu dans le cadre d'une gestion dynamique et durable, dans un délai d'un an (article 69).

L'article 26 de la loi « *Énergie-Climat* » modifie par ailleurs le rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France, prévu par l'article 8 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « *Hydrocarbures* » :

- en étendant son champ à la proposition de pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de sources fossiles en fonction de leur impact environnemental ;

- en décalant sa date de remise du 31 décembre 2018 au 31 septembre 2019.

Aucun des rapports précités n'a été formellement remis au Parlement, ce que regrette vivement la commission, puisque 2 rapports sur 6, soit un tiers d'entre eux, auraient déjà dû être transmis.

Cependant, s'agissant du rapport prévu à l'article 4, il faut préciser que l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont publié un rapport intitulé *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, le 25 septembre 2019.

Loi « *Énergie-Climat* » prévoit la remise de rapports de la part, non seulement du Gouvernement, mais aussi du régulateur¹ ; aussi la CRE doit-elle publier :

- annuellement **un rapport sur l'état d'avancement des expérimentations portant sur les conditions d'accès et d'utilisation des réseaux et installations pour déployer des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents** (article 61) ;

- six mois avant le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025 puis tous les cinq ans, **un rapport évaluant le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRV)**² (article L. 337-9 du code de l'énergie) (article 64) ;

- chaque trimestre d'**un rapport sur le fonctionnement des marchés de gaz et d'électricité** (article L. 134-15-1 du code de l'énergie) (article 66).

4. Les mesures ayant un effet différé

Pour autant, il faut indiquer qu'**une dizaine de mesures de la loi « *Énergie-Climat* », soit 18 % du texte**, ont un effet différé.

- *Dans le domaine de la planification énergétique et climatique :*

- la « **loi quinquennale** » déterminera les objectifs et fixera les priorités d'action de la politique énergétique nationale tous les cinq ans, **à compter du 1^{er} juillet 2023** (article L. 100-1 A du code de l'énergie, tel que créé par l'article 2 de la loi) ;

¹ Pour mémoire, on relèvera que le HCC doit également remettre un rapport annuel (Article L. 132-4 du code de l'environnement, tel que créé par l'article 10 de la loi « *Énergie-Climat* »).

² Ce rapport devant également être publié selon les mêmes modalités par l'Autorité de la concurrence.

- une « *feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments* » complétera les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) publiées **après le 31 décembre 2022** (article L. 141-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 5 de la loi) ;

- des indicateurs portant sur l'« *empreinte carbone de la France* » et le « *budget carbone spécifique au transport international* » seront intégrés aux stratégies nationales bas-carbone (SNBC) publiées **après ce même délai** (article L. 222-1 B du code de l'environnement, tel que modifié par les articles 3 et 8 de la loi).

- *S'agissant des obligations applicables aux entreprises et collectivités :*

- les « *plans de transition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre* » entreront en vigueur pour certaines entreprises et collectivités **dans un délai d'un an suivant la publication de la loi** (article L. 229-25 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 28 de la loi) ;

- les sociétés de gestion de portefeuille et certains investisseurs institutionnels devront intégrer **une information relative aux risques associés au changement climatique et liés à la biodiversité** dans leur politique de durabilité, **à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen**¹ (article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 29 de la loi).

- *En matière de régulation du secteur de l'énergie :*

- le critère du « *bilan carbone* » devra être pris en compte parmi les critères d'éligibilité ou de notation des projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ou de biogaz dans le cadre des procédures de mises en concurrence **dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi** (articles L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie, tels qu'institués par l'article 30 de la loi) ;

- la réforme des **garanties d'origine du biogaz** devra intervenir **dans ce même délai** (articles L. 446-18 à L. 446-23 du code de l'énergie, tel que créés par l'article 50 de la loi) ;

- celle relative au **classement des réseaux** devra être réalisée **avant le 1^{er} janvier 2022** (article L. 712-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 55 de la loi) ;

- de leurs côtés, les dispositifs de **fourniture de dernier recours et de dernier secours d'électricité de gaz naturel** seront applicables au **1^{er} juillet 2023** (articles L. 443-9-2 et L. 443-9-3 du code de l'énergie, tels que créés par l'article 63 de la loi).

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341.

- *Enfin, dans le domaine du logement :*

- les logements décents devront répondre à **seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023** (article 6 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tel que modifié par l'article 17 de la loi) ;

- dans les zones dites « *tendues* », les adaptations particulières prévues pour les logements ne s'appliqueront plus à ceux d'entre eux ayant **une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures (KWh) par mètre carré et par an, à compter du 1^{er} janvier 2021** (article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, tel que modifié par l'article 19 de la loi) ;

- le diagnostic de performance énergétique (DPE) devra être **exprimé en énergie primaire et finale et comprendre le montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages, à compter du 1^{er} janvier 2022** (article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée) ;

- la consommation énergétique des bâtiments ne pourra excéder 330 KWh d'énergie primaire par mètre carré et par an pour certains bâtiments à usage d'habitation **à compter du 1^{er} juillet 2028** et pour certaines copropriétés **à compter du 1^{er} juillet 2033** (article L. 111-10-4-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 22 de la loi).

B. LOI N° 2017-1839 DU 30 DÉCEMBRE 2017 METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET À L'ENVIRONNEMENT

La loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017, dite « *Hydrocarbures* », a prévu **l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national d'ici à 2040** ainsi que d'autres mesures afférentes à l'énergie (régulation de l'accès au stockage souterrain de gaz naturel, encadrement de la pratique dite du « *commissionnement* », évolution des règles de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer)

Sur 28 articles, **10 étaient directement applicables et 13 dispositions sur 18 le sont devenues avec la publication des décrets et arrêtés nécessaires.**

Deux ans après la publication de cette loi, **17 mesures réglementaires sur 23 ont été prises, 1 ordonnance a été publiée, sur 1 article et 3 habilitations prévus, et 2 rapports sur 4 ont été transmis au Parlement par le Gouvernement.**

Le taux d'application de cette loi est donc de 74 % pour les mesures réglementaires, 50 % pour les ordonnances¹ et 50 % pour les rapports.

Sur l'année écoulée, la dernière mesure attendue dans le cadre de la réforme du gaz est intervenue avec la publication de l'**arrêté du 17 décembre 2019** relatif à l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel : il est regrettable qu'il ait fallu attendre deux ans pour en disposer.

Par ailleurs, **2 autres mesures réglementaires**, portant sur le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer, **sont encore en attente.**

S'agissant des **ordonnances**, si une ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018 a bien été publiée en matière de gaz naturel pour modifier les missions et obligations des gestionnaires, fournisseurs et opérateurs et définir les règles relatives au délestage de la consommation, elle ne comporte aucune disposition sur la contractualisation des capacités interruptibles ou la modification des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution applicables aux sites fortement consommateurs (2° et 3° du IV de l'article 12).

Enfin, pour ce qui est des **demandes de rapports**, ceux portant sur la prise en compte des objectifs de développement durable dans les marchés publics et l'impact environnemental des hydrocarbures n'ont pas été remis.

1. Les mesures d'application réglementaires

a) Une nouvelle mesure d'application a été prise

Une mesure d'application était encore attendue pour ce qui concerne l'application de l'article 12 du chapitre II de la loi consacré au stockage et à la consommation du gaz² : elle est intervenue avec la publication de l'arrêté du 17 décembre 2019 relatif à l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel.

Cet arrêté prévoit la possibilité de conclure un « contrat d'interruptibilité » (garantie ou secondaire transport ou distribution) entre

¹ Ce taux de 50 % résulte du fait que 2 thématiques sur 4 de l'article d'habilitation (article 12) sont effectivement couvertes par l'ordonnance prise.

² Pour mémoire, avaient déjà pris, en application de l'article 12 :

- un arrêté du 13 mars 2018 sur le niveau des stocks minimaux de gaz nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement du 1^{er} novembre 2018 au 31 mars 2019 ;
- un décret n° 2018-221 du 30 mars précisant les modalités de constitution des stocks complémentaires ;
- un décret en Conseil d'État n° 2018-276 du 18 avril 2018, non prévu par la loi, modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'accès au stockage souterrain de gaz naturel ;
- un arrêté du 9 mai 2018 définissant la méthodologie de calcul de la valeur des stocks de gaz faisant défaut et fixant le niveau minimum de remplissage des capacités de stockage souscrites au 1^{er} novembre de chaque année ;
- un arrêté du 10 janvier 2019 définissant le taux de pris en charge (« réfaction ») des coûts de raccordement aux réseaux publics de transport de gaz naturel pour les installations de biogaz, de 40 % dans la limite de 400 000 euros.

le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel et le consommateur final.

Le contrat d'interruptibilité « garantie » permet au gestionnaire d'activer des capacités interruptibles, dans la limite de deux fois dans l'année et sur une période comprise entre 24 et 240 heures par an (article 11).

Le consommateur final s'engage à avoir une capacité interruptible au moins égale à 1 000 mégawattheures (MWh) par jour pour ce lieu de consommation, à répondre à un ordre d'activation dans un délai inférieur ou égal à 2 heures et à être disponible au moins 310 jours par an (article 12).

En contrepartie, le consommateur final bénéficie d'une compensation des sujétions de service public (articles 19 à 22).

En cas d'activation du contrat, la consommation de gaz naturel du lieu de consommation est inférieure ou égale à un niveau plafond (article 14).

Le gestionnaire doit procéder par appel d'offres sur la base de la compensation demandée par le candidat (articles 16 à 18).

Existents également des contrats d'interruptibilité secondaires « *transport* » - pour les consommateurs ayant une capacité ferme et interruptible par jour d'au moins 40 MWh et répondant à un ordre d'activation dans un délai de moins de 24 heures - et « *distribution* » - pour les consommateurs ayant une consommation annuelle supérieure à 5 000 MWh, une capacité interruptible par jour d'au moins 40 MWh et répondant à un ordre d'activation dans un délai de moins de 24 heures (article 24 et suivants dans le premier cas, article 36 et suivants pour le second).

b) Deux mesures d'application ont été modifiées

Sur l'année écoulée, **deux mesures** d'application ont été modifiées.

L'article 18 a défini les **critères de durabilité des biocarburants et bioliquides**, dont les émissions de gaz à effet de serre (GES) doivent être inférieures de 50 à 60 % à celles de carburants ou de combustibles fossiles (article L. 661-4 du code de l'énergie), selon des conditions d'application, et notamment des modalités d'assermentation des agents chargés leur vérification, définies par un décret en Conseil d'État (article L. 662-10 du même code)

En application de ces articles, un décret en Conseil d'État n° 2018-400 du 29 mai 2018 a été pris, dont certaines dispositions ont été modifiées par les **décrets en Conseil d'État n° 2019-913 du 30 août 2019 et n° 2019-966 du 18 septembre 2019** : les articles R. 662-2 et R. 662-4 du code de l'énergie ont ainsi été ajustés pour tirer les conséquences de la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance au sein des tribunaux judiciaires,

intervenue en application de l'article 95 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

L'article 28 a soumis les distributeurs de fioul domestique aux obligations d'économies d'énergie, dès lors que leurs ventes annuelles sont supérieures à un seuil défini par un décret en Conseil d'État (article L. 221-1 du code de l'énergie).

Sur le fondement de cet article, un décret en Conseil d'État n°2018-401 du 28 mai 2018 a été pris, modifié depuis lors par le **décret en Conseil d'État n°2019-1320 du 9 décembre 2019** : les quantités prévues à l'article R. 221-3 du code de l'énergie ont ainsi été modifiées, dans un souci de conformité avec une décision du Conseil d'État¹ relevant le seuil d'assujettissement de l'ensemble des carburants autres que le gaz de pétrole liquéfié (GPL), de 1 000 à 7 000 mètres cubes à compter de 2019.

c) Plusieurs mesures d'application sont encore attendues

Au 1^{er} avril 2020, **5 mesures d'application, dont 3 sans justification compréhensible²**, sont encore attendues.

Le décret, prévu par l'article 9, déterminant le **mode de calcul de l'intensité des émissions de GES des hydrocarbures importés** que les sociétés importatrices doivent rendre publique annuellement, n'a pas été pris.

La publication de ce décret se heurte à des difficultés méthodologiques.

S'agissant de l'article 12, le décret en Conseil d'État précisant **les conditions dans lesquelles les fournisseurs de gaz naturel sont tenus d'assurer la continuité de la fourniture de leurs clients** (article L. 443-8-1 du code de l'énergie) est manquant.

Cependant, ainsi que l'a relevé la commission l'an passé, cette obligation est d'ores et déjà prévue par les articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'énergie, institués par le décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 et codifiés par un décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015.

Pour ce qui concerne l'article 15, si un décret n°2018-222 du 30 mars 2018 a fixé le **barème d'indemnisation prévu pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer** (articles L. 342-3 et L. 342-7-1 du code de l'énergie), deux mesures d'application réglementaires sont toujours attendues :

- d'une part, comme l'a souligné la commission l'an passé, le décret précité n'a pas fixé de **montant maximal par installation** en cas de dépassement du délai de raccordement au réseau d'électricité (4^{ème} alinéa de l'article L. 342-3 du code de l'énergie) ;

¹ Conseil d'État, Décision n°426516, du vendredi 7 juin 2019.

² Ces 3 mesures d'application sont celles relatives aux articles 9 et 15.

- d'autre part, l'arrêté définissant le pourcentage et le montant des indemnités dont est redevable **le gestionnaire du réseau en cas de retard ou de limitation de production du fait d'une avarie ou d'un dysfonctionnement des ouvrages de raccordement** n'a pas été publié (4° de l'article L. 341-2 du même code).

Quant à l'article 19, si un **arrêté du 1^{er} juin 2018** a conditionné la distribution du carburants B10 à celle du carburant B7 dans les stations-service jusqu'en 2025, aucun arrêté n'a été pris s'agissant de la distribution de carburants pour les véhicules et engins roulants ne pouvant être facilitant modifiés et ne fonctionnant qu'avec ces carburants (articles L. 651-2 et L. 651-3 du code de l'énergie).

Aucun carburant justifiant la publication de ce second arrêté n'a été identifié.

2. Les habilitations à légiférer par ordonnance

Pour ce qui concerne les ordonnances prévues par la loi « Hydrocarbures », **seul 1 texte, sur 1 article et 3 habilitations**, a été pris.

En effet, l'article 12 (IV) de cette loi a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de douze mois suivant sa promulgation, pour :

-°modifier les missions et les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport, aux fournisseurs, aux opérateurs d'infrastructures de stockage et de terminaux méthaniers (1°) ;

-°permettre la contractualisation de capacités interruptibles par les gestionnaires des réseaux de distribution, en rendant optionnelle la compensation financière versée aux consommateurs finals interruptibles (2°) ;

-°définir les règles relatives au délestage de la consommation de gaz naturel et modifier les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel applicables aux sites fortement consommateurs (3°).

Or, comme relevé par la commission l'an passé, l'**ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018**, ne comprend aucune disposition sur le mécanisme d'interruptibilité (2°) ni les tarifs d'utilisation des réseaux (3°)¹.

¹ En revanche, cette ordonnance comporte bien des dispositions relatives aux missions et obligations des gestionnaires, fournisseurs et opérateurs (1°) et au délestage de la consommation (2°).

3. Les demandes de remise de rapports

À ce stade, **seuls 2 des 4 rapports** prévus par la loi « *Hydrocarbures* » ont été remis par le Gouvernement au Parlement.

Ont ainsi été transmis les rapports mentionnés :

- à l'article 10, sur les concours de l'État en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures à l'international, le 9 octobre 2019 ;

- à l'article 7, sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés, le 10 avril 2019.

Sont encore attendus les rapports prévus :

- à l'article 8, sur l'impact environnemental des pétroles bruts et raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France ;

- à l'article 22, sur la prise en compte des objectifs de développement durable, en particulier des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air, lors de l'attribution des marchés publics.

Tous deux devaient être remis avant la fin du mois de décembre 2018 mais leur élaboration a échoué sur des difficultés méthodologiques.

Depuis lors, l'article 26 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », a modifié l'article 8 de la loi « *Hydrocarbures* » :

- en décalant la date de remise du rapport sur l'impact environnemental des hydrocarbures précité du 31 décembre 2018 au 30 septembre 2019 ;

- en prévoyant que ce rapport « *propose des pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de ressources fossiles en fonction de leur impact environnemental* ».

Malgré de décalage, ce rapport n'a toujours pas été transmis.

C. LOI N° 2017-227 DU 24 FÉVRIER 2017 RATIFIANT 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 ET VISANT À ADAPTER CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ET AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

La loi n°2017-227 du 24 février 2017, dite « *Autoconsommation* », a introduit plusieurs modifications importantes pour le fonctionnement :

- du **système électrique** (définition du cadre légal des opérations d'autoconsommation individuelle ou collective, institution de garanties d'origine pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable, réduction des coûts de raccordement de ces installations aux réseaux publics de distribution d'électricité, régime d'indemnisation spécifique au raccordement de ces installations implantées en mer) ;

- et du **système gazier** (réduction des coûts de raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux publics de transport de gaz, régime de compensation spécifique aux opérateurs de stockage de gaz souterrain) ;

Composée de 20 articles, la loi « *Autoconsommation* » du 24 février 2017 est totalement applicable : **6 articles étaient directement applicables et 13 le sont devenus par la publication des décrets ou arrêtés nécessaires.**

Sur l'année écoulée, **les modifications apportées aux mesures d'application réglementaires de cette loi sont demeurées marginales : elles n'ont concerné que 2 décrets et 2 arrêtés.**

Pour autant, la loi « *Autoconsommation* » a été modifiée par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « *Hydrocarbures* », et la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », qui ont rendu **3 articles obsolètes** ; selon toute vraisemblance, un décret pris en application de la loi « *Autoconsommation* » devra en outre évoluer pour tenir compte de la loi « *Énergie-Climat* ».

1. Des mesures d'application réglementaires modifiées marginalement depuis le dernier exercice de contrôle

Depuis le dernier exercice de contrôle, les **principales modifications apportées aux dispositions d'application réglementaires** de la loi « *Autoconsommation* » sont les suivantes.

En premier lieu, l'article 10 de cette loi détermine les modalités selon lesquelles les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité

répartissent la production autoconsommée entre les consommateurs finals participant à une opération d'autoconsommation collective (article L. 315-4 du code de l'énergie) : le décret n° 2017-676 du 28 avril 2017 pris pour son application a été modifié par le **décret n° 2019-527 du 27 mai 2019**.

Ce décret a fait évoluer les dispositions du complément de rémunération applicable aux installations utilisant à titre principal du biogaz issu de déchets non dangereux (article D. 315-25 du code de l'énergie notamment) et celles utilisant à titre principal l'énergie dégagée par traitement thermique de déchets ménagers ou assimilés (2° de l'article D. 314-3 du même code), tirant les conséquences d'une décision de la Commission européenne¹ limitant le premier dispositif à 60 mégawatts (MW) et interdisant le second.

Pour ce qui concerne l'article 12, le décret n°2017-569 du 19 avril 2017 pris pour son application, qui détermine la liste et les caractéristiques des installations d'énergies renouvelables bénéficiant d'une priorité d'appel par les gestionnaire des réseau publics de distribution d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI) au territoire métropolitain continental (article L. 322-10-1 du code de l'énergie), a été remplacé par le **décret n° 2019-585 du 13 juin 2019**, dont le contenu – nonobstant une recodification – est identique.

S'agissant de l'article 14, qui définit le niveau de prise en charge (« réfaction ») des coûts de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable aux réseaux publics de distribution d'électricité par les gestionnaires de ces réseaux (article L. 341-2 du code de l'énergie), **l'arrêté du 19 mars 2019** a modifié celui du 30 novembre 2017.

Le premier arrêté avait fixé un taux de « réfaction » pour ces installations, au maximum de 40 % en fonction leur puissance – allant de 100 kilovoltampères (kVA) à 1 mégawatt (MW) –, dès lors que ces installations étaient inscrites dans le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) prévu par l'article L. 321-7 du code de l'énergie.

Le nouvel arrêté a introduit une double extension de ce taux de réfaction en intégrant, sous certaines hypothèses, les installations :

- d'une puissance jusqu'à 5 MW ;

- situées dans des régions et territoires non couvertes par un S3REnR ou, dans les collectivités d'Outre-mer, à un schéma de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S2REnR) visé à l'article L. 361-1 du code de l'énergie.

¹ Commission européenne, Décision du 12 décembre 2016, Aide d'État SA.46898 (2016/N) – France.

Quant à l'article 19, qui définit le niveau de prise en charge (« *réfaction* ») des coûts de raccordement aux réseaux publics de transport de gaz naturel des installations de production de biogaz par les gestionnaires de ces réseaux (article L. 452-1 du code de l'énergie), l'arrêté du 30 novembre 2017 pris pour son application a été remplacé par un **arrêté du 10 janvier 2019**, qui conserve un taux de « *réfaction* » de 40 % pour les installations de production de biogaz, tout en instituant une limite de 400 000 euros.

2. Des modifications législatives ou réglementaires induites par des lois postérieures à la loi « *Autoconsommation* »

Plusieurs **dispositions législatives ou réglementaires issues de la loi « *Autoconsommation* »** ont été modifiées ou vont l'être par des textes ultérieurs.

*a) Les modifications induites par la loi « *Hydrocarbures* »*

L'article 16 de la loi « *Autoconsommation* » a prévu la **compensation aux opérateurs de stockage de gaz naturel des coûts induits**, selon des modalités précisées par un décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (second alinéa de l'article L. 431-6-1 du code de l'énergie).

Depuis lors, **une compensation a été instituée pour les opérateurs de l'ensemble des infrastructures de stockage garantissant la sécurité d'approvisionnement**, par l'article 12 de loi « *Hydrocarbures* » (articles L. 421-3-1 et L. 452-1 du même code notamment).

Comme l'a relevé la commission l'an dernier, la seule installation concernée par l'opération de conversion dans le nord de la France du réseau de gaz naturel B au H, situé à Gournay, bénéficie de ce second dispositif ; aussi le premier pourrait-il être supprimé.

Par ailleurs, loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (Article 183) a prévu l'institution d'un **chèque conversion** pour permettre aux propriétaires d'un appareil ou d'un équipement gaziers, situés dans une commune concernée par l'opération de conversion, d'acquitter tout ou partie du coût induit par leur remplacement.

Institué par un amendement du Gouvernement, sous-amendé par Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission sur les crédits « Énergie », ce dispositif avait été demandé dès l'examen du projet de loi « *Autoconsommation* ».

Dans l'attente du déploiement du chèque conversion, l'article précité a prévu que des **aides financières** soient mises en œuvre par les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz naturel ; le montant de l'aide ainsi que la nature des appareils ou équipements ont été précisés par

un **décret n° 2019-114 du 20 février 2019** tandis que les communes concernées ont été définies par un **arrêté du 20 février 2019 modifié par un autre du 6 décembre 2019**.

On dénombre 31 communes dans le Nord – dont 22 ajoutées par ce dernier arrêté –, 12 dans le Pas-de-Calais et 3 dans la Somme.

b) Les modifications induites par la loi « Énergie-Climat »

S'agissant des opérations d'autoconsommation, le cadre légal défini par la loi « *Autoconsommation* » (articles 8 à 11) a été profondément modifié par la loi « *Énergie-Climat* » (articles 40 et 41) :

- d'une part, cette dernière loi a modifié la définition des opérations d'autoconsommation individuelle (article L. 315-1 du code de l'énergie) et collective (article L. 315-2 du même code), introduisant d'ailleurs la catégorie d'opération de consommation collective dite « *étendue* », ce qui a rendu obsolètes les articles 8 et 9 de la loi « *Autoconsommation* » ;

- d'une part, la loi « *Énergie-Climat* » a institué les « *communautés énergétiques renouvelables* » (article L. 211-3-2 du même code) qui devront être prises en compte par le décret pris en application de l'article L. 315-4 du code de l'énergie, tel qu'introduit par l'article 10 de la loi « *Autoconsommation* », répartissant la production autoconsommée entre les consommateurs finals.

Il est donc probable que le décret d'application actuel de cet article – **le décret n°2017-676 du 28 avril 2017** – doive être modifié sur ce second point.

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

Regroupant 215 articles, la loi n°2015-992 du 17 août 2015, dite de « *Transition énergétique* », a fixé de nouveaux objectifs énergétiques et climatiques, en instituant notamment des obligations en matière de rénovation énergétique.

Cinq ans après la publication de cette loi, **96 % des mesures d'application de ont été prises**.

Pour autant, **sont encore attendues 1 mesure d'application** – sur l'expérimentation d'un **complément de rémunération** pour certains projets ou filières (article 104) –, **ainsi que 4 rapports** - sur la **stratégie nationale en faveur de la maîtrise de l'énergie** dans le parc de bâtiments (article 4), la mise en place d'un **mécanisme financier visant à inciter ou pénaliser les propriétaires de biens selon leur performance énergétique** (article 14), le regroupement de financements au sein d'un **fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique** (article 19), les **aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur les dispositifs de chauffage au bois** pour les particuliers (article 21).

Sur l'année écoulée, **2 nouveaux arrêtés ont été pris** (sur l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel), **4 décrets ont été modifiés** (sur la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE, la stratégie nationale bas-carbone - SNBC, la collecte de données de consommation d'énergie et les schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables - S3REnR) et **1 expérimentation a été prolongée** (sur le service public local de flexibilité).

Par ailleurs, **2 décrets ont été abrogés**, en raison de leur obsolescence, au regard de l'évolution du cadre législatif national ou européen.

Enfin, pas moins de **7 articles de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », auront nécessairement un impact sur les mesures prises en application de la loi de « Transition énergétique »,** notamment pour ce qui concerne la PPE et la SNBC mais aussi les certificats d'économies d'énergie (C2E) ou certaines obligations d'information en matière de consommation ou d'investissement.

1. Les dispositions relatives au bâtiment

Rappelons que **deux mesures réglementaires** initialement requises pour appliquer le volet logement ne sont **plus attendues en raison de l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».**

Tel est le cas des dispositions de l'article 11 relatif au **carnet numérique**. L'article 182 de la loi ELAN, a entièrement réécrit les dispositions relatives au carnet numérique. Cette disposition de la loi est en conséquence aujourd'hui obsolète.

Il en va de même s'agissant de la **réglementation thermique RT 2018** visée à l'article 14. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique qui devait intervenir en 2018 est reportée à 2020 en application de l'article 181 de la loi ELAN. Elle est donc également obsolète.

Par ailleurs, les deux mesures qui étaient encore en attente d'application (article 28 - afficheurs déportés) sont devenues obsolètes du fait de leur abrogation par l'article 13 de la loi « Énergie-Climat » qui a modifié l'article L. 124-5 du code de l'énergie afin de supprimer toute référence aux dispositifs déportés et de remplacer l'obligation d'affichage par une obligation d'accès aux données. L'UFC-Que Choisir a d'ailleurs été débouté par le Conseil d'État dans un arrêt du 23 novembre 2019 de sa demande de faire adopter les arrêtés attendus.

Ces observations étant faites, **l'ensemble des dispositions relatives au bâtiment sont donc désormais applicables dans la loi.**

2. Les dispositions relatives à l'énergie

Les **principales évolutions réglementaires** intervenues depuis le dernier exercice de contrôle sont les suivantes.

a) De nouvelles mesures d'application ont été prises

Deux mesures d'application ont été prises pour ce qui concerne l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel.

En effet, l'article 158 de la loi de « *Transition énergétique* » a institué **deux mécanismes permettant au gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel d'interrompre la consommation de certains consommateurs** :

- en complétant l'article L. 321-19 du code de l'énergie, qui lui offre la possibilité de cesser d'approvisionner des consommateurs finals « *à profil d'interruption instantané* », en contrepartie du versement d'une compensation ne pouvant excéder 120 € par kilowatt (kW) et par an, dans l'hypothèse où « *le fonctionnement normal du réseau public de transport est menacé de manière grave et immédiate ou requiert des appels aux réserves mobilisables* » ;

- en introduisant l'article L. 431-6-2 du même code, qui lui permet d'interrompre la livraison des autres consommateurs finals, sous réserve d'une contrepartie ne pouvant excéder 30 € par kW et par an, dans le cas où « *le fonctionnement normal des réseaux de transport de gaz naturel est menacé de manière grave et afin de sauvegarder l'alimentation des consommateurs protégés* ».

Dans les deux cas, le législateur a prévu qu'**un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et de l'énergie**, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), détermine les conditions d'agrément et de compensation des consommateurs et les modalités techniques de l'interruption et qu'**un arrêté du ministre chargé de l'économie** fixe le volume des capacités interruptibles.

Si les arrêtés nécessaires ont été rapidement pris dans le premier cas¹, il a fallu attendre plus de quatre ans pour le second : ont ainsi récemment été pris **deux arrêtés du 17 décembre 2019**.

b) Plusieurs mesures d'application ont évolué

(1) Les modifications de décrets et d'arrêtés

Cinq dispositions réglementaires ont été remplacées, s'agissant en particulier des outils de planification de notre politique énergétique et climatique.

¹ Arrêté du 22 décembre 2015 pris en application de l'article L. 321-19 du code de l'énergie et **arrêté du 22 décembre 2015 pris en application de l'article L. 321-19 du code de l'énergie** et arrêté du 3 octobre 2016 modifiant l'arrêté du 22 décembre 2015 fixant le volume de capacités interruptibles à contractualiser par le gestionnaire de réseau public de transport.

- *Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) :*

En premier lieu, le **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** s'est substitué au décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 **pour fixer la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).**

L'article 176 de la loi de « Transition énergétique » a prévu, à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, que la PPE, fixée par décret, définisse « les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental », afin d'atteindre les objectifs de notre politique énergétique et climatique définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du même code.

À cette fin, la PPE détermine des objectifs quantitatifs, sur deux périodes de cinq ans, ainsi qu'une enveloppe maximale indicative des ressources de l'État et de ses établissements (article L. 141-3).

La PPE est composée de six volets thématiques¹ ; par ailleurs, des PPE distinctes sont prévues dans les collectivités d'Outre-mer²

Dans ce contexte, le décret du 21 avril 2020 précité fixe, sur les périodes 2019-2024 et 2025-2029, des objectifs de réduction de la consommation d'énergie, notamment fossile (article 2), ainsi qu'en termes de production d'énergie renouvelable, de mobilité propre, d'incorporation de biocarburants (articles 3 à 7) ou de capacités d'effacement électrique (article 11).

La parution de ce décret est intervenue deux ans après l'échéance de la première période de la précédente PPE, qui avait été établie sur les périodes 2016-2018 et 2018-2023.

- *Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) :*

Autre évolution majeure, le décret n°2015-1491 du 18 novembre 2015 a été remplacé par le **décret n° 2020-457 du 21 avril 2020 pour déterminer la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et les budgets carbones nationaux.**

L'article 173 de la loi de « Transition énergétique » a prévu, à l'article L. 222-1 B du code de l'environnement, que la SNBC, fixée elle aussi par décret, définisse « la marche à suivre pour conduire la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions soutenables sur le plan économique à moyen et long termes ».

¹ Relatifs à la sécurité d'approvisionnement, à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la baisse de la consommation d'énergie primaire, au développement de l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, au développement équilibré des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies et du pilotage de la demande d'énergie, à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, à l'évaluation des besoins de compétences professionnelles dans le domaine de l'énergie et à l'adaptation des formations à ces besoins.

² Corse, Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna.

Pour ce faire, la SNBC répartit les « *budgets carbone* », c'est-à-dire les plafonds nationaux des émissions de gaz à effet de serre (GES) mentionnés à l'article L. 222-1 A du même code, par secteurs d'activité et catégories de GES.

Le décret susmentionné adopte la SNBC, qui définit orientations de politiques publiques transversales¹ ou sectorielles² pour atteindre l'objectif de « *neutralité carbone* » à l'horizon 2050 (article 1^{er}).

Il fixe les budgets carbone, pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 à 422, 359 et 300 Mt de CO₂ eq³ par an⁴ (article 2).

Tout comme la PPE, la SNBC a été révisée deux ans après l'échéance de la première période du précédent texte, qui avait été pris sur les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028.

- *Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) :*

Par ailleurs, un **décret n°2020-382 du 31 mars 2020** a modifié les modalités d'application règlementaires des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR).

Il fait suite au décret n° 2016-434 du 11 avril 2016, qui avait été annulé par une décision du Conseil d'État⁵, pour un motif de procédure lié à l'omission de la consultation de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), et au décret n°2018-544 du 28 juin 2018, qui lui avait succédé.

Sa publication est tardive, dans la mesure la CRE - tout comme d'ailleurs le Conseil supérieur de l'énergie (CSE) - ont rendu leur avis sur le projet de texte en janvier 2019.

Elle intervient dans le droit fil de la simplification des S3REnR, par une ordonnance prise sur le fondement de l'article 61 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « *ESSOC* » : l'ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019.

Le décret précité modifie substantiellement les conditions de raccordement aux réseaux publics d'électricité des installations de production d'électricité renouvelable, en :

- prévoyant que le **préfet de région** détermine la capacité globale de raccordement (article D. 321-11 du code de l'énergie), le gestionnaire du réseau de transport demeurant en charge de son élaboration en accord avec les gestionnaires des réseaux de distribution concernés (article D. 321-12) ;

¹ Économie, recherche, éducation ou emploi.

² Transports, bâtiments, agriculture, forêt-bois, industrie, production d'énergie, déchets.

³ Mégatonnes d'équivalent en dioxyde de carbone.

⁴ Exclusion faite des émissions et absorptions associées à l'usage des terres et à la foresterie.

⁵ Décision n° 400669 du 22 décembre 2017 du Conseil d'État statuant au contentieux.

- exonérant les installations dont la puissance de raccordement est **inférieure à 250 kilovoltampères (kVA)** du paiement de la quote-part due an application de ce schéma (article D. 342-22), ce seuil étant fixé à 100 kVA précédemment (article D. 321-10) ;

- appliquant la quote-part dès la **notification** de celle-ci ou du S3RnR - en cas d'adaptation de ce dernier - (article D. 342-22-2), alors que cette application intervenait postérieurement à l'approbation ou à la notification de ce schéma auparavant (même article).

- spécifiant que les **autorités organisatrices de la distribution d'électricité** (AODE) sont consultées préalablement à la notification du S3RnR au préfet (article D. 321-17) pour approbation de la quote-part (articles D. 321-17 et D. 321-19), la consultation intervenant par le passé avant l'approbation de ce schéma (article D. 321-17) ;

- ajoutant que le gestionnaire du réseau de transport publie le S3RnR au plus tard à la **date de publication de la quote-part** par le préfet de région (article D. 321-20).

- *Données locales relatives à la consommation d'énergie :*

Enfin, un **décret n° 2020-196 du 4 mars 2020** et un **arrêté du 6 mars 2020** ont fait évoluer le cadre règlementaire applicable 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, de biométhane, de chaleur et de froid.

En effet, l'article 179 de la loi « *Transition énergétique* » a appliqué une telle obligation aux gestionnaires du réseau public de transport d'électricité (article L. 111-72 du code de l'énergie), des réseaux publics de distribution d'électricité (article L. 111-73), des réseaux de transport et de distribution de gaz (article L. 111-77), et des réseaux de chaleur (article L. 113-1).

Modifiant les décret n° 2016-973 du 18 juillet 2016 et arrêté du 18 juillet 2016, les nouvelles dispositions règlementaires ont pour effet de :

- distinguer la **catégorie des « petits professionnels »**, qui regroupe des professionnels mais aussi l'éclairage public, de la catégorie du « *secteur résidentiel* », au sein des points de comptage d'une puissance inférieure ou égale à 36kVA (article D. 111-52) ;

- d'appliquer un « **seuil-secret** », au-dessous duquel la publication des données appelle des dispositions particulières, de 50 mégawattheures (MWh) pour les « *petits professionnels* », contre 200 MWh pour le reste du « *secteur résidentiel* » (article 2 de l'arrêté précité).

(2) La prolongation d'une expérimentation

Une **expérimentation a été prolongée**, comme la loi de « *Transition énergétique* » l'y autorise.

L'article 199 de cette loi prévoit en effet l'expérimentation, sur une période de quatre ans, renouvelable une fois, de la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements de mettre en place, en association avec les producteurs et les consommateurs, un service local de flexibilité sur une portion du réseau public de distribution d'électricité.

Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation ont été précisées par un **décret n° 2016-704 du 30 mai 2016**.

Par un **arrêté du 5 août 2019**, cette expérimentation a été prolongée de quatre ans à compter du 17 août 2019.

(3) Les abrogations de décrets et d'arrêtés

Trois dispositions réglementaires sont devenues obsolètes.

Tout d'abord, pour ce qui concerne les offres au public de titres financiers, un **décret n° 2019-1097 du 28 octobre 2019** a abrogé l'article R. 314-71 du code de l'énergie, créé par le décret n° 2016-1272 du 29 septembre 2016 : selon l'objet du décret modificatif, il s'agit de supprimer des dispositions « *devenues inutiles* », compte tenu de l'entrée en vigueur du règlement européen sur les offres au public du 14 juin 2017¹.

Par ailleurs, en application de l'article 10 de la loi « *Énergie-Climat* », le Haut Conseil pour le climat (HCC) s'est substitué au Conseil national d'experts pour la transition énergétique (CNTE), créé par l'article 177 de la loi de « *Transition énergétique* », instituant ainsi les articles L. 132-4 et L. 132-5 du code de l'environnement en lieu et place de l'article L. 145-1 du code de l'énergie.

Cette évolution législative a eu deux contreparties réglementaires :

- le **décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat a abrogé le décret n° 2015-1222 du 2 octobre 2015 relatif au comité d'experts pour la transition énergétique ;**

- l'**arrêté du 21 juin 2016 portant nomination de membres du Conseil national de la transition écologique** est devenu sans objet avec la publication du **décret du 24 juin 2019 portant nomination du président et des membres du Haut Conseil pour le climat.**

¹ Règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE.

c) Une mesure d'application est encore attendue

Parmi les dispositions relatives à l'énergie, une seule reste inapplicable : **l'expérimentation du complément de rémunération** pour les petits et moyens projets, ainsi que pour les filières non matures, figurant à l'article L. 314-20 du code de l'énergie (article 104).

En effet, l'arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie devant déterminer les modalités d'application de cet article n'a pas été pris.

d) Plusieurs mesures d'application sont susceptibles d'évoluer

Cinq ans après la publication de la loi de « *Transition énergétique* », les **évolutions législatives intervenues dans l'intervalle augurent de modifications importantes sur le plan réglementaire.**

La loi « *Énergie-Climat* » va en effet entraîner les modifications ci-après.

En premier lieu, les articles 1^{er} et 5 de cette loi prévoient de compléter la PPE d'une « *feuille de route de la rénovation énergétique* » et d'un « *volet quantifiant les gisements d'énergies renouvelables par filière* », après le 31 décembre 2022.

Dans le même ordre d'idées, ses articles 3 et 8 prévoient d'intégrer à la SNBC des indicateurs relatifs à « *l'empreinte carbone de la France* » et au « *budget carbone spécifique au transport international* », après cette même date.

À compter du 1^{er} juillet 2023, les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale seront déterminés dans une « *loi quinquennale* », créée à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie par l'article 2 de cette loi, avec lesquels devront être compatibles l'ensemble des documents réglementaires, dont la PPE et la SNBC¹.

¹ Dans le détail, les documents réglementaires sont les suivants :

- La programmation pluriannuelle de l'énergie (Article L. 141-1 du code de l'énergie) ;
- Le plafond national des émissions de gaz à effet de serre, dénommé " budget carbone " (Article L. 222-1 A du code de l'environnement);
- La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", ainsi que les plafonds indicatifs des émissions de gaz à effet de serre dénommés " empreinte carbone de la France " et " budget carbone spécifique au transport international " (Article L. 222-1 B du code de l'environnement) ;
- Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat et la stratégie à long terme, mentionnés respectivement aux articles 3 et 15 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/ CE, 98/70/ CE, 2009/31/ CE, 2009/73/ CE, 2010/31/ UE, 2012/27/ UE et 2013/30/ UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/ CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ;
- La stratégie de rénovation à long terme, mentionnée à l'article 2 bis de la directive 2010/31/ UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

En outre, cette loi définira les niveaux minimal et maximal des certificats d'économie d'énergie (C2E), fixés actuellement par un décret en application des articles L. 221-1 du code de l'énergie et suivants.

Ce nouveau schéma, voulu par le Parlement, et singulièrement le Sénat, pour restaurer la primauté du Parlement dans les domaines de l'énergie et du climat, aura des répercussions inévitables sur les dispositions réglementaires afférentes à la PPE, à la SNBC et aux C2E.

En second lieu, comme évoqué plus haut, l'article 13 de la loi « *Énergie-Climat* » a assoupli les modalités de mise en œuvre des afficheurs déportés, pour permettre aux fournisseurs d'électricité et de gaz de mettre à la disposition des consommateurs des données de consommation sans nécessairement recourir à un « *dispositif déporté* » (article L. 124-5 du code de l'énergie).

Or, l'article R. 124-16 du code de l'énergie, tel qu'il résulte du décret n° 2018-1216 du 24 décembre 2018, fait toujours référence à la nécessité pour ces fournisseurs de proposer un tel dispositif aux bénéficiaires du chèque énergie.

Il sera nécessaire de mettre ces dispositions réglementaires en conformité avec le nouveau cadre législatif.

Enfin, l'article 29 de la loi « *Énergie-Climat* » a complété les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) applicables aux sociétés de gestion de portefeuille et à certains investisseurs institutionnels, en prévoyant qu'ils intègrent une information relative aux risques associés au changement climatique et liés à la biodiversité dans leur politique de durabilité, à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen¹ (article L. 533-22-1 du code monétaire et financier).

Aussi les modalités d'application réglementaires découlant de cette obligation d'information devront-elles évoluer avant cette date.

3. Les demandes de remise de rapports

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet² et **14 ont été remis jusqu'à présent**.

Parmi les articles relevant de la compétence de la commission des Affaires économiques, **4 rapports n'ont toujours pas été transmis** :

- le rapport quinquennal détaillant la **stratégie nationale à l'échéance 2050** pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341.

² 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.

de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire (article 4). Selon les informations indiquées par la DHUP, la remise de ce rapport est **adossée à la remise d'un rapport à la Commission européenne** portant sur un sujet proche. Il devait être **transmis en mars 2017** ;

- 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**. Les ministres chargés de l'environnement et du logement ont toutefois confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur la mise en place de ce fonds concourant à la lutte contre la précarité énergétique dont les conclusions ne sont pas encore connues ;

- 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**.

V. AUTRES LOIS

A. LOI N° 2018-727 DU 10 AOÛT 2018 POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

1. La publication d'une seconde ordonnance dans le domaine de la construction

La **commission des affaires économiques** est chargée du suivi de l'application de **11 articles** de la loi dont cinq articles d'application directe habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Le rapport de l'année dernière évoquait les mesures d'application des articles 38, relatif aux chambres d'agriculture, et 52, relatif aux rapprochements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche, qui ont bien été adoptées.

S'agissant de ce dernier, un rapport présentant un premier bilan des expérimentations devra être remis au Parlement dans les trois ans à compter

de la publication de l'ordonnance. Plusieurs rapprochements, listés à l'article D. 711-6-1 du code de l'éducation, sont déjà intervenus en application de cet article 52 : université de Paris, institut Polytechnique de Paris, université Côte-d'Azur, Université Polytechnique Hauts-de-France, université Grenoble-Alpes, CY Cergy Paris Université, université Paris Sciences et Lettres, université Paris-Saclay et université Gustave Eiffel.

La nouveauté de cette année provient de **l'adoption de la seconde mesure d'application de l'article 49**. Cet article habilite le Gouvernement à prendre deux ordonnances visant à substituer à l'objectif de moyen prévalant en matière de construction un objectif de résultat, la première à caractère provisoire, dans l'attente d'une seconde ordonnance plus complète.

La première habilitation concerne ce qu'il est convenu d'appeler le « permis d'expérimenter ». Comme évoqué dans le rapport de l'année dernière, cette ordonnance a bien été adoptée dans le délai de trois mois prévu par la loi. Elle a été complétée par un premier décret entré en vigueur le 12 mars 2019. Selon la DHUP, cinq attestations d'effet équivalent ont été délivrées. Un second décret, relatif à la remontée de données, est en cours de préparation.

La seconde habilitation autorise le Gouvernement à prendre toute mesure visant à faciliter la réalisation de projets de construction en :

- prévoyant la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et en fixant les modalités selon lesquelles cette preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et celles selon lesquelles les résultats atteints sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment ;

- adoptant une rédaction des règles de construction applicables propre à éclairer, notamment par l'identification des objectifs poursuivis, le maître d'ouvrage sur les obligations qui lui incombent et qu'il respecte selon l'une des modalités évoquées au paragraphe précédent.

Ces deux habilitations devaient respecter le cadre général suivant : la conformité avec les dispositions du titre IV du livre II du code des assurances, l'impartialité de l'évaluation de l'atteinte des résultats, et des modalités d'évaluation de l'atteinte des résultats adaptées à la nature de la dérogation.

L'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation a bien été adoptée dans les délais. Elle procède à la réécriture de la partie législative du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation. Elle fixe les objectifs généraux des règles de construction et renvoie au pouvoir réglementaire la définition des résultats minimaux à

atteindre. De nombreux décrets d'application devront donc encore être adoptés.

Son **entrée en vigueur** est cependant suspendue à une date déterminée par décret en Conseil d'État, seule la **date limite du 1^{er} juillet 2021** est fixée par le texte. Elle prévoit également que la première ordonnance sera abrogée à la date d'entrée en vigueur de celle-ci.

2. Les dispositions relatives à la simplification des normes et au domaine de l'énergie

a) Quatre articles sont pleinement applicables

- *Certificat d'information :*

Le **certificat d'information** sur les règles applicables à certaines activités que peut obtenir tout usager préalablement à leur exercice (article L. 114-11 du code des relations entre le public et l'administration), prévu à l'article 23, a vu ses conditions d'application être précisées par le **décret n° 2018-729 du 21 août 2018**.

Si ce dispositif est donc applicable, la commission fait observer que le décret précité est doublement insuffisamment :

- tout d'abord, **le champ des activités concernées est limité¹**, n'incluant pas deux d'entre elles pourtant mentionnées dans l'étude d'impact annexée au projet de loi² – l'homologation de formation conduisant à des diplômes dans le champ du sport et l'exercice de la profession d'architecte – et n'ayant pas été élargi par un décret simple depuis la publication du décret en Conseil d'État, contrairement à l'intention exprimée en ce sens par le Gouvernement l'an passé ;

- par ailleurs, le délai est fixé à 5 mois uniformément, alors que l'article L. 114-11 du CRPA prévoit un délai « *qui ne saurait être supérieur à cinq mois* », dont la modulation à la baisse avait d'ailleurs été explicitement évoquée à l'occasion de l'examen du projet de loi.

¹ Selon l'article D. 114-12 du CRPA, les activités pour lesquelles un usager peut obtenir un certificat d'information sont les suivantes :

- exportation de biens à double usage civil ou militaire – le ministère des armées n'ayant pas jugé opportun d'aller au-delà de cette activité, alors que l'étude d'impact visait la fabrication, l'acquisition, la détention, l'importation et l'exportation de matériels de guerre ;
- enseignement de la conduite à titre onéreux et sensibilisation à la sécurité routière ;
- exercice de la profession d'expert en automobile ;
- dispense de la formation exigée pour attester de l'aptitude à détenir un chien susceptible d'être dangereux ;
- exercice de l'activité de représentant en douane enregistré ;
- exercice de l'activité de laboratoires agréés pour les prélèvements et analyses du contrôle sanitaire des eaux ;
- commercialisation de compléments alimentaires.

² Étude d'impact au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, NOR : CPAX1730519L/Bleue-2, 27 novembre 2017.

- *Expérimentation de la limitation de la durée cumulée des contrôles administratifs pour certaines entreprises :*

L'expérimentation, instituée par l'article 32, de la **limitation de la durée cumulée des contrôles administratifs pour les entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions d'euros**, dans les régions Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, est en cours pour une durée de 4 ans, depuis la publication du **décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2018**.

Une **circulaire du 19 février 2019** a plus récemment été prise, pour en préciser certaines modalités d'application, par le ministre chargé de l'action et des comptes publics.

- *Procédures de mise en concurrence applicables aux installations de production d'énergie renouvelable en mer :*

Pour ce qui concerne l'article 58, qui modifie les **procédures de mise en concurrence applicable aux projets de construction ou d'exploitation des installations de production d'énergie renouvelable en mer et à leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité**, les mesures réglementaires prises ne correspondent pas à celles attendues :

- d'une part, le **décret en Conseil d'État définissant les modalités d'application des sanctions pécuniaires** (dernier alinéa de l'article L. 311-15 du code de l'énergie) n'a pas été pris, le cadre législatif existant - à commencer par la première phrase de l'alinéa précité qui fait référence aux dispositions législatives du code de l'énergie relatives aux sanctions¹- s'étant avéré suffisant ;

- d'autre part, le **décret abrogeant la décision de l'autorité administrative pour les procédures de mise en concurrence pour lesquelles aucun candidat n'a été désigné avant le 1^{er} janvier 2015 et aucun contrat n'a été conclu à la date de la promulgation de la loi** (IV de l'article précité) n'a pas non plus été publié, le Gouvernement ayant estimé l'an passé que les baisses de coûts obtenues par renégociations avaient été satisfaisantes ;

- enfin, un **décret en Conseil d'État n° 2018-1204 du 21 décembre 2018**, non expressément prévu par la loi, est venu préciser les modalités de participation du public : aussi l'article R. 121-3-1 du code de l'environnement prévoit-il désormais une procédure devant la Commission nationale du débat public (CNDP), par laquelle le ministre de l'énergie associe, à titre obligatoire, les maîtres d'ouvrage des ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, et facultatif, le conseil régional territorialement intéressé.

¹ Cette référence est la suivante : « paragraphe 2 de la sous-section 3 de la section 2 du chapitre II du titre IV du livre I^{er} du présent code ».

- *Exécution de travaux de raccordement aux réseaux d'installations de production par des entreprises agréées :*

Enfin, rappelons que l'article 59, qui a supprimé **l'approbation préalable des ouvrages pour les lignes aériennes dont la tension est inférieure à 50 kilovolts (kV)** (article L. 323-11 du code de l'énergie) et **permis à un producteur ou un consommateur de faire exécuter les travaux de raccordement aux réseaux sur les ouvrages dédiés à son installation par des entreprises agréées** (article L. 342-2 du même code) est pleinement applicable depuis la publication du **décret en Conseil d'État n° 2018-1160 du 17 décembre 2018**, dans le premier cas, et du **décret n° 2019-97 du 13 février 2019**, dans le second.

b) Une expérimentation est toujours en attente

L'expérimentation d'un **dépôt unique dématérialisé et d'un référent unique pour les demandes de subventions dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville**, mentionnée à l'article 31, est inapplicable en l'absence du décret fixant la liste des quartiers concernés.

En effet, la publication de ce décret qui détermine le délai d'application de 3 ans de l'expérimentation, est conditionnée à l'« *accord des signataires des contrats de ville* », prévu par l'article précité.

c) Deux nouvelles ordonnances ont été publiées

Sur l'année écoulée, **2 ordonnances** ont été prises en application de la loi « ESSOC ».

- *Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) :*

L'article 61 a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure visant à simplifier la procédure d'élaboration et de révision des **schémas régionaux de raccordement au réseau des installations de production d'électricité usant d'énergies renouvelables**.

Sur ce fondement, le Gouvernement a publié l'**ordonnance n° 2019-501 du 22 mai 2019 portant simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR)**.

Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 24 juillet 2019.

Les S3REnR recensent les investissements nécessaires au raccordement des EnR, dans le but notamment de définir une quote-part des investissements et de permettre leur mutualisation entre les producteurs.

Le texte limite le rôle du **préfet de région**, qui approuvait le S3REnR dans son ensemble, à :

- la définition, en amont, d'une **capacité globale** pour le schéma de raccordement en tenant compte de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) et de la dynamique de développement des énergies renouvelables dans la région ;
- l'approbation, en aval, de la **quote-part** précitée.

Par ailleurs, l'ordonnance prévoit un avis du **conseil régional** dans la définition du S3REnR.

- *Octroi et prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques :*

L'article 67 a habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure visant à réformer les dispositions du code minier relatives à **l'octroi et à la prolongation des titres permettant l'exploration et l'exploitation de l'énergie géothermique**

En application de cette habilitation, le Gouvernement a publié l'**ordonnance n° 2019-784 du 24 juillet 2019 modifiant les dispositions du code minier relatives à l'octroi et à la prolongation des titres d'exploration et d'exploitation des gîtes géothermiques**.

Un projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 9 octobre 2019.

Ce texte apporte plusieurs simplifications aux modalités de mise en œuvre des titres existants :

- Pour ce qui concerne **l'exploration**, il supprime le critère de la température escomptée de la ressource (autorisation de recherches de 3 ans si le gîte est à basse température ou permis exclusif de recherches de 5 ans si ce gîte est à haute température) en laissant ce choix à l'initiative du demandeur ;
- S'agissant de **l'exploitation**, il remplace le critère précité (permis d'exploitation de 30 ans si le gîte est à basse température ou concession de 50 ans si ce gîte est à haute température) par celui de la puissance thermique primaire ;
- Enfin, il introduit la **notion de « connexion hydraulique »**, qui permet d'accorder un périmètre de protection à un gîte bénéficiant d'un titre minier existant face à un gîte faisant l'objet d'une demande d'exploration.

Un **décret n° 2019-1518 du 30 décembre 2019** est venu définir les modalités d'application réglementaires de l'ordonnance, notamment en fixant le critère de puissance thermique primaire à 20 MW et en définissant la notion de « *connexion hydraulique* ».

B. LOI N° 2017-203 DU 21 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-301 DU 14 MARS 2016 RELATIVE À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU CODE DE LA CONSOMMATION ET N° 2016-351 DU 25 MARS 2016 SUR LES CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS À USAGE D'HABITATION ET SIMPLIFIANT LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ ET DE SÉCURITÉ DES PRODUITS ET SERVICES

Cette loi a pour objet principal de ratifier, avec quelques modifications ponctuelles, les dispositions de deux ordonnances relatives à la partie législative du code de la consommation :

- **l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016** relative à la partie législative du code de la consommation ;
- **l'ordonnance n° 2016-351 du 25 mars 2016** sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services.

À l'initiative du Sénat, **certaines dispositions de fond ont été intégrées** à ce texte, notamment en matière d'assurance emprunteur (art. 10).

Cette loi **ne nécessitait pas de mesures réglementaires pour son application**. Toutefois, cinq mesures ont été prises par le Gouvernement :

- un **arrêté du 14 juin 2017**, modifiant l'arrêté du 29 avril 2015 précisant le format et le contenu de la fiche standardisée d'information relative à l'assurance ayant pour objet le remboursement d'un prêt, afin de tenir compte de la modification des conditions de changement d'assurance-emprunteur dans le cadre de prêts immobiliers prévue par l'article 10 de la loi ;
- un **décret du 30 janvier 2019** relatif aux équipements de protection individuelle, qui définit les mesures d'exécution prévues à l'article L. 412-1 du code de la consommation, lui-même crée par l'ordonnance n°2016-301 du 14 mars 2016 susmentionnée et reprenant les dispositions de l'article L. 422-2 ;
- un **arrêté du 13 juin 2017** approuvant un cahier des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation agricoles en tant que matières fertilisantes ;
- un **arrêté du 27 juin 2017** modifiant l'arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'emploi d'auxiliaires technologiques dans la fabrication de certaines denrées alimentaires. Cet arrêté modifie les annexes I et II de l'arrêté précité afin de

compléter la liste de ces auxiliaires technologiques autorisés ou autorisés sous conditions ;

- un arrêté du 26 septembre 2017 modifiant également l'arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'emploi d'auxiliaires technologiques dans la fabrication de certaines denrées alimentaires. Il modifie à nouveau les annexes I et II de l'arrêté précité afin de préciser les conditions d'utilisation de certains antimousses dans la fabrication des denrées alimentaires, leurs critères de pureté et la liste des substances pouvant être utilisées pour leur formulation ;
- un **arrêté du 24 octobre 2018** modifiant l'arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'emploi d'auxiliaires technologiques dans la fabrication de certaines denrées alimentaires, qui modifie les annexes de l'arrêté de 2006 en y ajoutant ou en y modifiant certaines enzymes.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur **les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2018-2019** – soit entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019. Il étudie également **les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2020** pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

La session parlementaire 2018-2019 a été marquée par une faible activité législative. L'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux. Au cours de la session parlementaire 2018-2019, le Sénat a adopté en séance publique **19 conventions et accords internationaux** relevant de la compétence de la commission. Certains de ces projets de loi n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois puisqu'ils n'appellent aucune mesure d'application réglementaire.

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2018-2019, aucune loi n'a été promulguée dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le nombre de lois promulguées au cours des dernières sessions est relativement stable :

**Nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant au fond
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
au cours des sessions précédentes**

2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	2016- 2017	2017- 2018	2018- 2019
5	3	0	2	2	1	0	1	0

Au cours de la session 2018-2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'est saisie pour avis d'une proposition de loi et a examiné deux projets de résolution, en application respectivement de l'article 73 *quater* et 73 *quinquies* du Règlement du Sénat :

- Loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles ;
- Résolution européenne n° 22 (2018-2019) sur l'extraterritorialité des sanctions américaines devenue résolution du Sénat le 12 novembre 2018 ;
- Résolution européenne n° 49 (2018-2019) sur l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak adoptée par le Sénat le 22 janvier 2019.

À la date du 31 mars 2020, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait également l'application de trois lois adoptées au cours des sessions précédentes (voir *Infra*).

Entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2020, **dix-sept mesures réglementaires d'application** portant sur des lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018, ont été publiées. Elles **portent exclusivement sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.**

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2018-2019.

Dans le stock des lois adoptées **antérieurement à la session 2018-2019, aucune loi n'est devenue totalement applicable** au cours de la période comprise entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2020.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2018-2019.

Au 31 mars 2020, dans le **stock antérieur**, on comptait **trois lois partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés** :

- la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense est applicable à 92 %. Toutes les mesures réglementaires ont été prises à l'exception de deux arrêtés (voir *Infra*) ;

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État est applicable à 83 % ; un décret est toujours attendu sur ce texte (voir *Infra*) ;

- et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui est applicable à 83 % ; un arrêté est toujours attendu sur ce texte (voir *Infra*).

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

Lors de la session 2018-2019, **aucune loi d'origine sénatoriale** relevant de la compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a été examinée par celle-ci.

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte aucune loi d'origine sénatoriale.

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

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2018-2019 et donc votée selon la procédure accélérée.

Dans le **stock de lois plus anciennes** toujours suivies par la commission, **la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement sur :**

- la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

- et sur la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Aux termes de l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit :

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Pendant la période considérée, le **rapport sur la mise en application de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense** a été remis à la Commission le 6 février 2019, soit avec un léger retard.

En revanche, la commission constate qu'elle **n'a jamais reçu le rapport** « article 67 » de la **loi n°2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.**

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Pendant la période considérée, la commission a reçu trois rapports attendus sur la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense :**

La commission a ainsi reçu **respectivement le 16 mai et le 16 septembre 2019 les deux bilans de l'exécution de la programmation militaire qui doivent lui être transmis avant le 15 avril et avant le 15**

septembre en application de l'article 10 de la loi de 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025.

La commission se félicite surtout d'avoir reçu, **le 25 juin 2019, le bilan annuel opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures en cours**, en l'application de l'article 4 de la loi de programmation militaire de 2018, même si elle a dû le réclamer, car au cours des années précédentes ces informations lui faisaient cruellement défaut.

Pendant la période considérée, la commission a également reçu le deuxième rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement portant sur la période 2016-2017, en application de l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Compte tenu du retard observé, - ce rapport était attendu en 2018 - la commission l'avait réclamé auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, si bien qu'une version provisoire lui avait été transmise le 22 mai 2019.

V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2018-2019, la commission a rendu **11 avis budgétaires**.

Lors de cette période, la commission a adopté **7 rapports d'information**.

On rappelle que la commission avait publié 7 rapports d'information au cours de la session 2017-2018, 6 rapports d'information au cours de la session 2016-2017, 10 au cours de la session 2015-2016, 4 au cours de la session 2014-2015 et 6 au cours de la session 2013-2014.

Les rapports d'information de la session 2018-2019 portaient sur les thèmes suivants :

- **Agence française de développement : pour une croissance équilibrée** : Rapport d'information n° 104 (2018-2019) du 31 octobre 2018 - par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT ;
- **Cyberattaque contre « ARIANE » : une expérience qui doit nous servir** : Rapport d'information n° 299 (2018-2019) du 6 février 2019 - par MM. Olivier CADIC et Rachel MAZUIR ;
- **Colombie : une paix encore fragile** : Rapport d'information n° 548 (2018-2019) du 5 juin 2019 - par MM. Hugues SAURY, co-président, Gilbert-Luc DEVINAZ, co-président, Jean-Marie BOCKEL et Joël GUERRIAU ;

- Défense européenne : le défi de l'autonomie stratégique (version française) : Rapport d'information n° 626 (2018-2019) du 3 juillet 2019, Tome I - par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET et **European Defence : The Challenge of Strategic Autonomy (version anglaise) :** Rapport d'information n° 626 (2018-2019) du 3 juillet 2019, Tome II - par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET ;

- Turquie - prendre acte d'une relation plus difficile, maintenir un dialogue exigeant et constructif : Rapport d'information n° 629 (2018-2019) du 3 juillet 2019 - par MM. Ladislav PONIATOWSKI, co-président, Jean-Marc TODESCHINI, co-président et René DANESI ;

- Innovation de défense : dépasser l'effet de mode : Rapport d'information n° 655 (2018-2019) du 10 juillet 2019 - par MM. Cédric PERRIN et Jean-Noël GUÉRINI ;

- La Jordanie, clé de voûte de la stabilité d'un Moyen-Orient en crise : Rapport d'information n° 656 (2018-2019) du 10 juillet 2019 - par MM. Olivier CIGIOTTI, co-président, Gilbert ROGER, co-président, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO et M. Jean-Pierre VIAL.

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

I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019

Lors de l'année parlementaire écoulée, **aucune loi n'a été promulguée** dans ce secteur de compétence de la commission relatif à la défense et aux forces armées.

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, la commission suit l'application de **deux lois** relevant de ce secteur.

Pendant la période considérée allant du 1^{er} octobre 2018 au 31 mars 2020, les mesures règlementaires publiées ont toutes porté sur la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense** : quatorze décrets pris en Conseil d'Etat, un décret simple et deux arrêtés. Il ne reste donc plus que deux arrêtés attendus sur ce texte, qui ont tous deux pour objet de définir les moyens techniques d'immobilisation des moyens de transport, selon qu'ils sont à l'usage des militaires déployés sur le territoire ou des militaires chargés de la protection des installations militaires.

Les mesures règlementaires adoptées sur la loi de programmation militaire précitée sont les suivantes :

- **décret en Conseil d'Etat n° 2018-933 du 30/10/2018** relatif aux modalités de cession des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense qui pérennise le régime spécifique de cession à l'amiable des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense ;

- **décret en Conseil d'Etat n° 2018-1075 du 03/12/2018** portant partie règlementaire du code de la commande publique qui codifie les décrets n°2016-360 et n°2016-361 relatifs aux marchés publics et aux marchés publics de défense ou de sécurité ainsi que le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession ;

- **décret en Conseil d'Etat n° 2018-1136 du 13/12/2018** pris pour l'application de l'article L.2323-2-1 du code de la défense et des articles L.33-14 et L.26-14 du code des postes et des télécommunications

électroniques qui définit les conditions de mise en œuvre, par les opérateurs de communications électroniques, de dispositifs de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité des systèmes d'information de leurs abonnés, les catégories de données pouvant être conservées ainsi que des modalités d'échange entre ces opérateurs et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Il précise aussi les modalités de contrôle, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, de la mise en œuvre de ces dispositions ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1195 du 20/12/2018 relatif au contrôle de certains matériels de guerre et matériels assimilés qui étend le périmètre des activités commerciales couvertes par le régime des autorisations de fabrication et de commerce des armes et des matériels de guerre prévu à l'article L.2332-1 du code de la défense et renforce le contrôle de la circulation, sur le territoire national, des matériels de guerre de la catégorie 2 ;

- **décret** n° 2018-1196 du 20/12/2018 relatif à l'affiliation des membres de la famille des militaires à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale qui détermine les membres majeurs de la famille du militaire concernés par la possibilité de s'affilier au régime de sécurité sociale des militaires ainsi que les modalités pratiques du dispositif ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1207 du 21/12/2018 relatif à la pérennisation du service militaire volontaire qui définit les conditions spécifiques en matière de ressources humaines applicables dans le cadre du service militaire volontaire, dispositif militaire et de formation professionnelle destiné aux jeunes les plus en difficulté et éloignés de l'emploi en vue de leur insertion sociale et professionnelle ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1220 du 24/12/2018 déterminant les conditions de mise en œuvre du don de jours de permissions et de congés de fin de campagne au profit des agents publics civils contractuels ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe le régime de dons de jours de permissions et de congés de fin de campagne par un militaire au profit d'un agent public contractuel relevant du même employeur que le militaire donneur afin de lui permettre d'effectuer, sur son temps de travail, une période d'activité dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1221 du 24/12/2018 relatif à l'accueil des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense qui fixe les conditions de fonctionnement et la composition de la commission de proximité pour l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense et qui désigne l'autorité en charge du contrôle des dispositions en matière d'accessibilité dans ces bâtiments ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1251 du 26/12/2018 portant l'application de l'article L.4138-16 du code de la défense permettant aux militaires placés en congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans de souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe les modalités de décompte du droit à l'avancement des militaires placés en congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans, au titre de l'article L.4138-16 du code de la défense, ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle après accord de leur hiérarchie ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1252 du 26/12/2018 relatif à l'exercice d'un mandat local par les militaires en position d'activité qui permet au militaire qui exerce un mandat de conseiller municipal ou de conseiller communautaire de bénéficier des droits et garanties reconnus par le code général des collectivités territoriales aux titulaires de ces mandats et adaptés au statut général des militaires ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1290 du 28/12/2018 relatif aux règles d'organisation générale du recrutement, à titre expérimental, pour l'accès au grade de technicien supérieur d'études et de fabrication de 3e classe du ministère de la défense qui précise les conditions de mise en œuvre du recrutement à titre expérimental dans le premier grade du corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense et qui fixe notamment la composition et les modalités d'organisation de la commission chargée de la sélection des candidats ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1291 du 28/12/2018 portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui modifie le code de justice administrative afin de déterminer la compétence territoriale des tribunaux administratifs pour le contentieux en matière de pensions d'invalidité ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2018-1292 du 28/12/2018 pris pour l'application de l'article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense et créant un recours administratif préalable obligatoire en matière de pensions militaires d'invalidité qui modifie certaines dispositions du livre I du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) afin de supprimer les références à la commission de réforme des pensions militaires d'invalidité (CRPMI) qui est supprimée et par voie de conséquence, les références au constat provisoire des droits à pension, acte préparatoire qui seul pouvait faire l'objet d'une saisine de la CRPMI. Il modifie également le livre VII du CPMIVG afin d'y insérer l'ensemble des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la commission des recours des

pensions militaires d'invalidité et à l'instruction des recours administratifs préalables obligatoires ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2019-5 du 04/01/2019 portant application de l'ordonnance n° 2019-2 du 4 janvier 2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile qui simplifie les procédures d'accès à la fonction publique prévues par le code de la défense et le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, en application des articles L.4139-2 et L.4139-3 du code de la défense ;

- **décret en Conseil d'Etat** n° 2019-1513 du 30/12/2019 relatif à la simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile qui modifie le décret n°2019-5 du 4 janvier 2019 afin d'y insérer les mesures de cohérence des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile ;

- **arrêté** du 3 janvier 2019 relatif aux essais de matériels de renseignement réalisés en application de l'article L. 2371-2 du code de la défense ;

- **arrêté** du 19 février 2019 modifiant l'arrêté du 21 avril 2008 relatif aux périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale.

En outre, les ordonnances suivantes, qui étaient attendues dans la période considérée, ont été prises :

- **ordonnance** n° 2018-1083 du 05/12/2018 portant prorogation des dispositions relatives à l'indemnité de départ volontaire en faveur de certains ouvriers de l'Etat du ministère des armées prise en application du 4° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger par ordonnance, pour toute la période de la LPM, le dispositif relatif au versement d'une indemnité de départ volontaire aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation de leur service d'affectation ;

- **ordonnance** n° 2018-1127 du 12/12/2018 relative au congé du blessé prise en application du 1° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à étendre, par ordonnance, le congé du blessé à d'autres hypothèses que celles prévues à l'article L.4138-3-1 du code de la défense ;

- **ordonnance** n° 2019-2 du 04/01/2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la

fonction publique civile prise en application du 2° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à simplifier les dispositifs de reconversion dans la fonction publique civile, des militaires et des anciens militaires ;

- **ordonnance** n° 2019-3 du 04/01/2019 relative à certaines modalités d'incitation au départ à destination des personnels militaires prise en application du 3° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025, en les adaptant selon des modalités de contingentement triennales, ajustées par arrêtés annuels, les dispositions des articles 36, 37 et 38 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 modifiée relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- **ordonnance** n° 2019-414 du 07/05/2019 modifiant la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer dont l'objet est de définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer de l'Etat résultant de la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité maritime de 2005 ;

- **ordonnance** n° 2019-610 du 19/06/2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure dont l'objet est de permettre une qualification homogène des matériels de guerre, des armes, des munitions et des produits liés à la défense ;

- **ordonnance** n° 2019-1335 du 11/12/2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense dont l'objet est de modifier et de réorganiser les différents livres du code de la défense relatifs à l'outre-mer ;

- **ordonnance** n° 2020-7 du 06/01/2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme dont l'objet est d'harmoniser les différentes législations dérogatoires en vigueur au titre des intérêts de la défense nationale et d'en simplifier l'utilisation, sans modifier les règles de fond applicables. Elle permet ainsi l'adoption d'une législation moins complexe et mieux adaptée au besoin d'information et de participation du public, ainsi qu'à la nécessité de protéger les informations sensibles, en articulant les dérogations dont bénéficie le ministère des armées selon trois régimes distincts.

La commission se réjouit que toutes les ordonnances attendues sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire

pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense **aient été prises**.

Pendant la période considérée, des projets de loi autorisant la ratification de ces ordonnances ont été déposés au Sénat et à l'Assemblée nationale :

- le 10 juillet 2019, a été déposé, au Sénat, un projet de loi n° 659 (2018-2019) ratifiant l'ordonnance n° 2019-414 du 7 mai 2019 modifiant la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer ;

- le 26 février 2020, a été déposé au Sénat un projet de loi n° 355 (2019-2020) ratifiant l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense et l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme ;

- le 27 février 2019, a été déposé, à l'Assemblée nationale, un projet de loi n° 1731 (AN-XVe législature) ratifiant les ordonnances prises en application de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

- le 11 septembre 2019, a été déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi n° 2242 (AN-XVe législature) ratifiant l'ordonnance n° 2019-610 du 19 juin 2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure et portant diverses dispositions de coordination.

En revanche, **un arrêté** relatif à la mise à disposition du ministère des armées d'immeubles **est toujours attendu sur la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense**.

II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019

Au cours de la session 2018-2019, **aucun texte** relatif aux affaires étrangères n'a été soumis à l'examen au fond de la commission.

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, la commission suit l'application **d'une seule loi** relevant de ce secteur.

Comme les années précédentes, la Commission regrette que **le décret d'application de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié**. Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger.

Interrogé l'an dernier sur les motifs de ce retard par les services de la commission, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères avait indiqué qu'il poursuivait sa réflexion sur la réforme du supplément familial.

TROISIÈME PARTIE - UN EXEMPLE D'EXPÉRIMENTATION SUIVI PAR LA COMMISSION

L'article 31 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense est consacré à des expérimentations visant à permettre le recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie B et à faciliter le recours à des agents contractuels. Ces expérimentations doivent être conduites entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022. Une évaluation de celles-ci devra être présentée au parlement un an avant son terme, soit au plus tard le 31 décembre 2021.

Ces dispositions, qui instaurent ces expérimentations de recrutement selon des modalités dérogatoires dans certaines régions et dans certaines spécialités, pour un nombre limité de postes, sont pour l'essentiel d'origine gouvernementale.

Le Sénat a globalement approuvé le lancement de ces expérimentations dans la mesure où elles permettent de répondre aux difficultés de recrutement rencontrées par le ministère des armées. Il a amendé cet article pour supprimer l'extension de l'expérimentation au corps des secrétaires administratifs et pour modifier la composition de la commission chargée de sélectionner les candidats.

Les résultats des expérimentations conduites en 2019 apparaissent globalement satisfaisants et les expérimentations se poursuivent en 2020, avec une montée en puissance. Les services du ministère des armées, interrogés, ont fourni à la commission les informations suivantes.

Concernant le recrutement à titre expérimental de techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense de 3e classe (TSEF 3) prévu au I de l'article 31, dans certaines régions ciblées, au terme d'épreuves simplifiées (pas d'épreuve écrite d'admissibilité, dépôt d'un dossier comprenant notamment un CV et une lettre de motivations, suivi d'un oral unique d'admission à l'issue de l'analyse des dossiers), 36 postes ont été ouverts dès février 2019 dans les spécialités informatiques et télécommunications en Ile-de-France et dans les Hauts-de-France (Oise). Ce recrutement expérimental a permis de recevoir en moyenne près de 2 inscrits par poste ouvert (71 inscrits validés au total), alors que le ratio habituel pour le concours classique est inférieur à 0,8 inscrit par poste dans ces deux spécialités. A l'issue de l'admissibilité, 60 candidats ont été retenus pour passer l'oral d'admission.

Le bilan de cette expérimentation peut être jugé globalement positif, même si des disparités entre les deux spécialités ouvertes sont apparues. Le fait que les candidats connaissent à l'avance la localisation des postes a

nettement renforcé leur attractivité. De plus, ce recrutement n'étant pas ouvert aux titulaires, militaires et magistrats, il a permis d'augmenter fortement le recrutement de personnes sans lien préalable avec le ministère, contrairement au « concours classique ». Au niveau qualitatif, ce recrutement expérimental a permis d'attirer des profils atypiques avec de forts potentiels, même si le jury a parfois sélectionné des personnes qui devront être solidement formées à l'issue de leur intégration. Enfin, la mixité du jury – une majorité de membres extérieurs au ministère des armées – a permis de repérer des profils de lauréats plus variés. En 2020, ce recrutement est reconduit dans un plus grand nombre de régions (Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Ile de France et PACA) et de spécialités, celles-ci passant de deux à sept.

Concernant le recours aux contractuels prévu au II de l'article 31, l'actualisation de la loi de programmation militaire précédente avait entraîné un important effort de recrutement de personnel civil, passant de 1 350 postes réalisés en 2015 à 3 049 en 2018, tous modes de recrutements confondus. Cet effort se poursuit sur toute la durée (2019-2025) de la nouvelle loi de programmation militaire, et les premiers retours ont conduit le ministère à privilégier un meilleur équilibre entre le volume de recrutements par concours et celui par contrat, ce dernier mode de pourvoi représentant désormais un tiers du plan annuel de recrutement.

L'article 31 s'inscrit dans cette démarche de facilitation du recrutement de contractuels, puisqu'il permet au ministère des armées de recruter des agents de niveau II pour une période de trois ans, alors qu'il n'est normalement possible de ne les recruter que pour une période d'un an renouvelable une fois. Depuis le 1er janvier 2019, le nombre de ces recrutements s'élève à 21, essentiellement dans les familles professionnelles « génie civil » (10 recrutements) et « systèmes d'information et de communication » (5 recrutements). Les familles professionnelles « renseignement », « santé et sécurité au travail » et « rémunération » ne représentent chacune que 2 recrutements.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1er octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2020.

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales, huit lois** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2018-2019** :

- Loi n° 2018-892 du 17 octobre 2018 relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes parue au JO n° 0241 du 18 octobre 2018 ;

- Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 parue au JO n° 0297 du 23 décembre 2018 ;

- Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales parue au JO n° 0298 du 26 décembre 2018 ;

- Loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger parue au JO n° 0298 du 26 décembre 2018 ;

- Loi n° 2018-1245 du 27 décembre 2018 visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne parue au JO n° 0300 du 28 décembre 2018 ;

- Loi n° 2019-72 du 5 février 2019 visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie parue au JO n° 0031 du 6 février 2019 ;

- Loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli parue au JO n° 0059 du 10 mars 2019 ;

- Loi n° 2019-485 du 22 mai 2019 visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants parue au JO n° 0119 du 23 mai 2019.

S'y ajoutent **deux lois** adoptées définitivement au cours de la **session extraordinaire de juillet 2019** :

- Loi n° 2019-733 du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé parue au JO n° 0163 du 16 juillet 2019 ;

- Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé parue au JO n° 0172 du 26 juillet 2019.

Ce sont donc **dix lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**.

**Nombre de lois promulguées
après examen au fond par la commission des affaires sociales
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire**

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
5	7	6	8	10

Cinq de ces lois étaient issues d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, trois étaient issues d'un projet gouvernemental, et deux étaient issues d'une proposition de loi du Sénat.

Outre les travaux préparatoires conduits pour l'examen de ces lois, l'examen du projet de loi de finances initial a donné lieu à huit avis budgétaires.

De plus, deux rapports législatifs ont été publiés sur des textes toujours en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale à la date du 30 septembre 2019 :

- la proposition de loi relative à l'interdiction de la vente des drapeaux des associations d'anciens combattants et à leur protection ;
- la proposition de loi visant à fournir une information aux patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie.

En outre, un rapport législatif a été publié sur un texte rejeté en séance publique par le Sénat : la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés.

Enfin, la commission a publié dix rapports d'information, dont deux au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

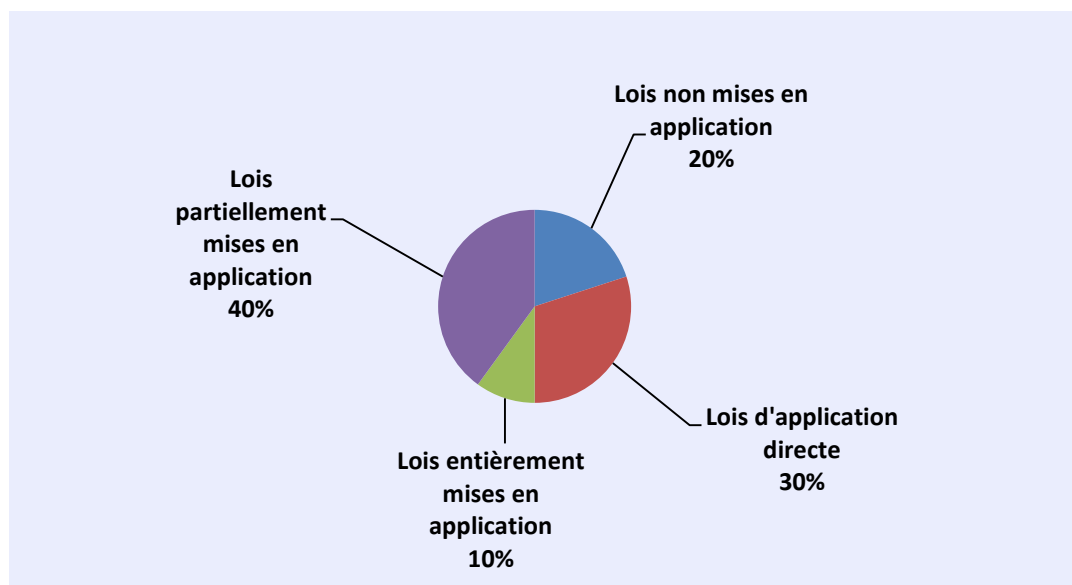
I. LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

A. 40% DES LOIS SONT TOTALEMENT APPLICABLES SIX MOIS APRÈS LA FIN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019

Sur les dix lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2018-2019, **trois étaient d'application directe** et une est entièrement mise en application au 31 mars 2020¹.

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **40 % pour 2018-2019**.

Mise en application des lois promulguées du 1^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019



Outre le nombre de lois entièrement applicables, c'est **le taux des mesures d'application prises qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

¹ Loi n° 2019-180 du 8/03/2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli.

B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION STABLE MALGRÉ LA LOI « SANTÉ »

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2018-2019, **194 mesures d'application** étaient attendues contre 242 en 2017-2018. Il s'agit d'un nombre de mesures d'application attendues comparable aux sessions précédentes, hormis le pic obtenu en 2015-2016 où 500 mesures étaient attendues.

Taux de mise en application des lois au 31 mars de l'année N+1¹

Année parlementaire	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Nombre de mesures attendues	265	144	500	73	242	194
Nombre de mesures prises						124
Nombre de mesures à prendre						70
Taux de mise en application	78 %	67 %	80 %	73 %	64 %	64 %

Au 31 mars 2020, **124 mesures** étaient intervenues, soit un **taux d'application de 64 %**.

Ce taux d'application est identique à celui de la session précédente.

Deux textes nécessitent à eux seuls 172 mesures réglementaires, soit près de 89 % des mesures totales :

- la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2019**, qui nécessite 101 textes d'application, dont 95 mesures prises, soit un taux de mise en application de 94 % ;

- la **loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé**, qui nécessite 71 textes d'application, soit 36 % des mesures attendues, n'est appliquée, avec 21 mesures prises, qu'à 30 % au 31 mars 2020, six mois après sa promulgation.

Si l'on ne tient pas compte de cette loi, le taux d'application s'élève alors à 84 %, un taux supérieur aux années précédentes.

¹ À l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise.

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables
adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2018-1203 du 22/12/2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019	101	95	94 %
Loi n° 2018-1214 du 24/12/2018 relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger	11	6	55 %
Loi n° 2019-72 du 5/12/2019 visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie	3	1	33 %
Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé	71	21	30 %

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de l'année 2018-2019 **sont relativement décevants**, puisque **seulement 56 % de ceux publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, (contre 70 % pour les lois promulguées durant la session 2017-2018) ; tandis que 87 % des mesures prises l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

**Délais de parution des mesures d'application prévues
concernant les lois adoptées définitivement
au cours de l'année parlementaire**

inférieur ou égal à 6 mois	69	56 %
de plus de 6 mois à 1 an	39	31 %
de plus de 1 an à 2 ans	16	13 %

**C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE
SÉNATORIALE**

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale** représente 13 % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures est de 35 %, soit un taux très inférieur au taux global de mise en application (64 %).

**Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement
au cours de l'année parlementaire 2018-2019 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	81	20	9	14	-	124
Mesures restant à prendre	33	7	17	13	-	70
Total	114	27	26	27	-	194
% du total général	59 %	14 %	13 %	14 %	-	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	71 %	74 %	35 %	52 %	-	64 %

Sur les dix lois définitivement adoptées lors de cette session, deux d'entre elles sont issues de **propositions de loi d'initiative sénatoriale** :

- la loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger (Auteur de la proposition de loi : M. Jean-Yves Leconte) ;

- la loi n° 2019-485 du 22 mai 2019 visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants (Auteure de la proposition de loi : Mme Jocelyne Guidez).

**Origine des lois promulguées depuis 2013
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2013-2014	6	7	1
2014-2015	4	0	1
2015-2016	4	2	1
2016-2017	5	1	0
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2

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

Hormis la loi de financement de la sécurité sociale pour laquelle elle est de droit, quatre lois promulguées en 2018-2019 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée.

Deux sont d'application directe et deux nécessitent toujours des mesures d'application :

- la loi n° 2019-733 du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé (*non mise en application*) ;

- la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (*partiellement mise en application*).

E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

1. Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois

En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur ». Il mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Tous les rapports prévus au titre cet article ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Legifrance, des échéanciers de parution des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, ces échéanciers ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées :

- seuls les décrets simples ou en Conseil d'État sont mentionnés, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées – ce qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

2. La publication des rapports demandés par le Parlement

Pour les dix lois promulguées cette année, **21 rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- Dix rapports pour la loi n° 2018-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2019 :

- À l'article 8, un rapport indiquant les conséquences de la modification du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi pour les entreprises individuelles imposées sur le revenu ;
 - À l'article 13, un rapport sur les effets des différentes dispositions du droit en vigueur qui prévoient des montants minimaux de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants applicables à une activité saisonnière de courte durée qu'ils exercent ou le paiement de cotisations par des personnes ayant déjà liquidé leur pension de retraite.
Ce rapport doit notamment évaluer l'intérêt de recourir au régime de la micro-entreprise pour ces travailleurs indépendants et présenter les différentes évolutions légales ou réglementaires de nature à simplifier ou clarifier leurs obligations et leurs démarches, tout en respectant leurs droits à la retraite ainsi que l'équité entre assurés ;
 - À l'article 24, un rapport sur la fraude patronale aux cotisations sociales, qui devait être remis dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi ;
 - À l'article 48, un rapport du ministre chargé de la santé sur le déploiement des pratiques avancées sur le territoire, sur leur impact en termes d'accès aux soins et sur leur coût pour l'assurance maladie, devant être remis avant le 31 décembre 2021 ;
 - À l'article 58, un rapport relatif aux dépenses de prévention des addictions, notamment concernant la prévention de l'alcoolisme, afin d'évaluer l'efficacité des dépenses. Le rapport met en avant l'articulation entre les dépenses de prévention et l'évolution des conduites addictives, notamment des hospitalisations et passages aux urgences liés à ces pratiques et les coûts engendrés par celles-ci.
Ce rapport devait être remis au plus tard le 1^{er} juin 2019
- Cinq rapports sont des rapports d'évaluation d'expérimentations :
- À l'article 60, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation du développement de la vaccination contre les infections liées aux papillomavirus humains ;
 - À l'article 61, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation du développement de la vaccination contre la grippe saisonnière des professionnels de santé et des personnels soignants exerçant ou intervenant en établissements de santé et en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ;

- À l'article 63, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation de la délégation par convention, par les autorités compétentes en matière de tarification au profit de l'une d'entre elles, de la compétence de détermination et de modification des tarifs attribués aux établissements et services mentionnés au 7° du I de l'article L. 2132-4 du code de la santé publique ;
 - À l'article 65, un rapport évaluant la mise en œuvre de l'ouverture des autorisations temporaires d'utilisation à de nouvelles indications ;
 - À l'article 75, un rapport d'évaluation remis au plus tard trois mois avant la fin de l'expérimentation, à compter du 1^{er} janvier 2020 et pour une durée de trois ans, du versement d'indemnités journalières aux assurées mentionnées aux I de l'article L. 623-1 du code de la sécurité sociale, par dérogation à la condition de cessation d'activité prévue au même article.
- Un rapport pour la loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgence économiques et sociales, sur la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité au 1er janvier 2019.
- Ce rapport a été remis en juillet 2019.
- Un rapport d'évaluation pour la loi n° 2019-72 visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie, remis au plus tard dans les quatre mois précédant la fin de l'expérimentation prévue par son article unique.
- Trois rapports pour la loi n° 2019-180 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli :
- À l'article 6, un rapport relatif à la prise en charge de la douleur, en particulier par les centres d'oncologie pédiatrique ;
 - À l'article 8, un rapport relatif à l'application de la convention dite « AERAS » (« s'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé ») et à l'accès au crédit des personnes présentant un problème grave de santé, notamment celles ayant souffert d'un cancer pédiatrique, qui devait être remis au plus tard douze mois après la promulgation de la loi ;
 - À l'article 9, un rapport, devant être remis chaque année, relatif à l'ensemble des financements publics alloués à la recherche sur les cancers pédiatriques.

- Six rapports pour la loi n° 2019-774 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé :
 - À l'article 1^{er}, un rapport d'évaluation devant être remis au cours de la sixième année de l'expérimentation de l'organisation des formations relevant du titre III du livre VI du code de l'éducation selon des modalités permettant de renforcer les échanges entre les formations, la mise en place d'enseignements en commun et l'accès à la formation par la recherche ;
 - À l'article 1^{er}, un rapport d'évaluation de la réforme du premier cycle des études mentionnées à l'article L. 631-1 du code de l'éducation, à remettre en 2021 et en 2023 ;
 - À l'article 2, un rapport d'évaluation de la réforme du deuxième cycle des études de médecine, à remettre en 2024 ;
 - À l'article 41, un rapport sur le groupement « Plateforme des données de santé », qui devait être remis avant le 31 décembre 2019 ;
 - À l'article 59, un rapport sur l'amélioration de l'accompagnement pendant la grossesse et notamment sur les modalités de systématisation de l'entretien prénatal prévu au dernier alinéa de l'article L. 2122-1 du code de la santé publique, devant être remis dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi ;
 - À l'article 80, un rapport sur les perspectives de créer aux Antilles une faculté de médecine de plein exercice, ouverte sur l'international et susceptible de faire rayonner la médecine française sur l'arc caribéen, devant être remis dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi ;
 - À l'article 81, un rapport sur l'accès effectif à l'interruption volontaire de grossesse et sur les difficultés d'accès rencontrées dans les territoires, y compris celles liées aux refus de pratiquer une interruption volontaire de grossesse par certains praticiens. Ce rapport devait être remis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

Sur les 21 rapports demandés par les lois promulguées sur la période couverte par présente note, **seul un rapport a été remis**.

Les autres rapports, selon les cas, n'ont pas été remis au terme du délai prévu par la loi, devront être remis à une échéance plus lointaine, ou ne font pas l'objet d'un délai de remise.

II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2018

Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020, **52 mesures réglementaires** sont parues **en application de lois promulguées antérieurement à la session 2018-2019**.

- 41 mesures prises pour l'application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 85 % ;

- quatre mesures prises pour l'application de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 94 % ;

- deux mesures prises pour l'application de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, pour laquelle dix articles avaient été délégués au fond à la commission des affaires sociales - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 73 % ;

- trois mesures prises pour l'application de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 96 % ;

- une mesure prise pour l'application de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 100 %.

- une mesure prise pour l'application de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi - ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 98 %.

III. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2018-2019

A. LOI N° 2018-892 DU 17 OCTOBRE 2018 RELATIVE À LA DÉSIGNATION ALÉATOIRE DES COMITÉS DE PROTECTION DES PERSONNES PARUE AU JO N° 0241 DU 18 OCTOBRE 2018

L'**article unique** de la loi n° 2018-892 du 17 octobre 2018, visant à **moduler le tirage au sort des comités de protection des personnes (CPP)** chargés d'évaluer le caractère éthique des projets de recherche biomédicale selon leur **disponibilité** et **leurs compétences**, ne prévoyait pas la publication de dispositions réglementaires pour son application. Néanmoins, un **arrêté du 3 juin 2019** est venu fixer les modalités de mise en œuvre du tirage au sort des CPP. Pour sa désignation par tirage au sort, chaque CPP doit ainsi :

- transmettre à la direction générale de la santé, au plus tard au mois de novembre de chaque année, la programmation de ses séances pour

l'année suivante sans que le nombre de séances plénières ne puisse être inférieur à onze par an ;

- préciser dans le système d'information des recherches impliquant la personne humaine s'il dispose en son sein ou s'il peut recourir à une personne compétente en matière d'essais de phase précoce, de pédiatrie, de rayonnement en imagerie, de radiothérapie, de thérapie cellulaire et génique, d'oncologie, d'assistance médicale à la procréation et de génétique.

En outre, cet arrêté précise, conformément à l'article L. 1123-6 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi du 17 octobre 2018 précitée, que la désignation aléatoire du CPP est réalisée parmi les CPP compétents et disponibles qui disposent bien de l'expertise nécessaire à l'examen du projet et qui se réunissent dans un délai compris entre le 21^e jour et le 30^e jour à compter de la date du tirage au sort et n'ont pas encore inscrit à leur ordre du jour le nombre minimum de huit dossiers de demandes initiales de recherches impliquant la personne humaine par mois.

B. LOI N° 2018-1203 DU 22 DÉCEMBRE 2018 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2019

1. Une loi globalement appliquée

D'un point de vue statistique, **la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 affiche un excellent taux d'application** : 94 % des textes réglementaires devant assurer son application ont en effet été publiés à la date du présent rapport.

En outre, les mesures réglementaires non prises concernent principalement le transfert à la Cades d'une partie des déficits cumulés de la sécurité sociale actuellement logés au sein de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos). Or ces dispositions ont été abrogées par la LFSS pour 2020 au vu de la dégradation des projections financières de la sécurité sociale pour les années 2020 à 2022. Il n'y a donc en fait pas lieu de les appliquer.

Les observations concernent donc davantage la « qualité » de l'application de la LFSS pour 2019 que la quantité de mesures restant à prendre.

2. Bascule du CICE en allègements de cotisations et contributions : une compensation plus favorable à la sécurité sociale en 2019

Aux termes des articles 8 et 26 de la LFSS pour 2019, dans le cadre de la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègements de cotisations et contributions sociales, **l'Acos a pris à sa charge les contributions patronales nouvellement intégrées au sein des**

allègements généraux : auprès de l'Agirc-Arrco dès le 1^{er} janvier 2019 pour ce qui concerne les contributions de retraite complémentaire (pour un montant prévu de 5,1 milliards d'euros), puis auprès de l'Unedic pour les contributions d'assurance chômage à partir du 1^{er} octobre 2019 (soit un montant 0,9 milliard d'euros pour ce seul trimestre).

En compensation, l'Acoss devait bénéficier :

- **pour financer l'allègement de contributions à la retraite complémentaire, de l'affectation d'une fraction spécifique de TVA de 2,87 points**, selon les dispositions de l'article 36 du projet de loi de finances. En cas d'insuffisance de cette ressource, la seule branche vieillesse du régime général serait appelée à assurer l'équilibre financier de l'agence ;

- **pour financer l'allègement de contributions à l'assurance chômage, de l'affectation d'une fraction de 10,78 % de taxe sur les salaires**. En cas d'insuffisance de cette ressource, les différentes branches du régime général seraient appelées à assurer l'équilibre financier de l'agence selon une répartition fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale en fonction des soldes prévisionnels des branches.

Selon les éléments transmis par le Gouvernement à la commission, ces mouvements se sont traduits, en 2019, par une « **surcompensation** » de **0,2 milliard d'euros à la sécurité sociale**. En revanche, la commission ne dispose pas pour l'instant du détail de ces mouvements ni de la répartition de ce surcroît de recettes par branches.

Pour mémoire, en 2018, un mécanisme similaire mis en place pour compenser à l'Unedic la diminution puis la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage s'était traduit par un déficit de 103 millions d'euros pour la sécurité sociale.

3. Des transferts de financement à la sécurité sociale permettant des augmentations de charge « à bas bruit » par le Gouvernement

L'article 46 de la LFSS pour 2019 a supprimé le financement de **l'École des hautes études en santé publique et du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière** par les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux relevant de la fonction publique hospitalière. **Ces opérateurs sont désormais financés directement par l'assurance maladie**, le montant étant fixé par arrêté.

Dans **l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement** qui a inséré cet article dans la loi, il était précisé que ce dispositif entraînerait « *une dépense supplémentaire pour l'assurance maladie de 6,2 millions d'euros à compter de 2020, (...) en partie atténuée par les gains d'efficience qui seront réalisés au sein des établissements du fait de cette mesure de simplification* ».

Or dès 2019 l'assurance maladie a été appelée à verser 8,6 millions d'euros à l'EHESP en application d'un arrêté du 26 décembre 2019. Et en 2020 cette quote-part a explosé, passant à 42,2 millions d'euros en vertu d'un arrêté du 17 mars 2020. La commission n'a pour l'instant pas obtenu d'explication sur cette évolution ni la répartition entre organisme de cette charge – le décret de répartition étant l'un des rares textes d'application de la LFSS pour 2019 non publiés à ce jour.

Cette pratique illustre l'opacité qui entoure, en l'absence de caractère limitatif des crédits issus des LFSS, le financement d'organismes extérieurs par la sécurité sociale. L'article 45 de la LFSS pour 2020 l'illustre jusqu'à la caricature : du fait des circonstances exceptionnelles dues à l'épidémie de covid-19, le transfert de l'Etat aux régimes obligatoires d'assurance maladie du financement de l'Agence nationale de santé publique (ANSP, ou « Santé publique France ») s'est traduit par un passage de 150 millions d'euros à 4,15 milliards d'euros de la dotation à l'agence, opérée par un simple arrêté ministériel alors qu'une telle majoration de financement par l'Etat aurait dû faire l'objet d'une disposition de loi de finances.

4. Dispositions relatives aux recettes

L'article 12 de la LFSS pour 2019 visait à rendre plus équitable la cotisation subsidiaire d'assurance maladie. L'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale, dans sa version résultant de la LFSS pour 2019, renvoyait à des dispositions réglementaires pour :

- la fixation de l'abattement sur l'assiette de cotisation et du plafond de cette même assiette ;
- la fixation de la valeur du taux permettant le calcul du montant de la cotisation.

Le décret n° 2019-349 du 23 avril 2019 a déterminé la règle attendue pour le calcul de la cotisation subsidiaire. Les conditions annoncées lors de l'examen du PLFSS pour 2019, à savoir un plafond de 8 PASS et un abattement de 50 % sur cette assiette plafonnée, mais aussi un taux fixé à 6,5 % et décroissant linéairement et devenant nul pour des revenus d'activités inférieurs à 8 000 euros – cette dernière condition venant répondre à une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel –, ont été respectées.

Ce décret s'applique aux cotisations dues au titre des périodes courant à compter du 1er janvier 2019. Il ne concerne donc pas les périodes antérieures, pour certaines faisant l'objet de contentieux, sur lesquelles la commission avait alerté en 2018 lors de l'examen du PLFSS pour 2019.

• L'article 18 étend les dispositifs de titre emploi service à toutes les entreprises et associations et renforce les obligations de dématérialisation

des démarches pour les particuliers employeurs et les travailleurs indépendants ainsi que dans le cadre des relations entre les organismes de recouvrement et les cotisants.

Dans le cadre du **renforcement de la dématérialisation des démarches pour les particuliers employeurs et les employeurs agricoles**, l'article prévoit une sanction en cas de défaut de paiement du particulier employeur qui délèguerait au Cesu ou à Pajemploi le versement du salaire de son employé. **L'employeur peut ainsi être exclu de la possibilité d'utiliser ce dispositif, dans des conditions fixées par décret**, et les créances sont alors transférées à l'Urssaf qui est chargée de recouvrer les sommes dues. L'article 1^{er} du **décret du 15 mars 2019**¹ précise, en modifiant l'article D. 133-13-11 du code de la sécurité sociale, les conditions dans lesquelles l'employeur peut être exclu de ce dispositif simplifié de déclaration et de recouvrement des cotisations et contributions sociales en cas de défaut de paiement.

Pour renforcer la **dématérialisation des documents utilisés dans les relations entre les organismes de recouvrement et les cotisants**, le présent article prévoit que les documents nécessaires à l'établissement de l'assiette ou au contrôle des cotisations ou contributions sociales doivent être conservés pendant une durée d'au moins six ans à compter de leur établissement ou de leur réception. Il prévoit en outre que **les documents établis ou reçus sur support papier peuvent être numérisés afin d'être conservés sur support informatique**, dans des conditions qui ont été définies par **l'arrêté du 23 mai 2019** fixant les modalités de numérisation des pièces et documents établis ou reçus sur support papier en application de l'article L. 243-16 du code de la sécurité sociale.

En cohérence avec les dispositions de **l'article 76** de la LFSS pour 2019 qui a **supprimé la condition fixée aux travailleurs indépendants d'être à jour de leurs cotisations annuelles pour bénéficier des indemnités journalières maladie et maternité**, le 8^o du décret n° 2019-529 du 27 mai 2019 a procédé à la **même suppression** dans la partie réglementaire du code de la sécurité sociale.

5. Dispositions relatives à l'assurance maladie

a) Dispositions relatives au financement des établissements de santé

- Sont entrées en application, depuis le 1^{er} janvier 2020, les dispositions de **l'article 37** relatives au **financement sur la base d'indicateurs de qualité et sécurité des soins** et prévoyant des pénalités en cas de manquements.

¹ Décret n° 2019-198 du 15 mars 2019 relatif aux dispositifs simplifiés de déclaration et de recouvrement de cotisations et de contributions sociales.

Le décret en Conseil d'Etat n° 2019-121 du 21 février 2019 a énuméré notamment **sept catégories d'indicateurs** : qualité des prises en charge perçue par les patients ; qualité des prises en charge cliniques ; qualité des pratiques dans la prévention des infections associées aux soins ; qualité de la coordination des prises en charge ; performance de l'organisation des soins ; qualité de vie au travail ; démarche de certification. La liste des indicateurs obligatoires (selon les catégories d'activités) a été précisée par un arrêté du 18 juin 2019 de même que les modalités de calcul de la dotation complémentaire pour les établissements de santé. Les indicateurs ainsi définis ne portent que sur 5 des 7 catégories identifiées : aucun ne porte ainsi sur les volets « performance de l'organisation des soins » et « qualité de vie au travail ».

Seule l'entrée en vigueur des indicateurs prenant en compte les résultats et expériences rapportés par les patients dans le secteur de la psychiatrie était prévue de manière différée, au 1er janvier 2021.

- L'**article 38** instaurant une **rémunération forfaitaire pour la prise en charge hospitalière de patients atteints de pathologies chroniques** a été rendu applicable par l'arrêté du 25 septembre 2019 à la prise en charge de patients atteints de **maladie rénale chronique**. Cette pathologie avait fait l'objet de travaux plus avancés en raison de l'expérimentation engagée sur la base de l'article 43 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 et engagée à compter de 2017. En revanche, l'application à la prise en charge des patients atteints de **diabète**, également envisagée lors de l'examen du Plfss, **ne s'est pas encore traduite au niveau réglementaire**. De même une extension à la ville qui était envisagée dès 2020 et à d'autres pathologies n'est pas encore mise en œuvre.

Le décret n° 2019-977 du 23 septembre 2019 a fixé le cadre général de cette rémunération forfaitaire en précisant les éléments permettant de déterminer les établissements éligibles, le calcul du montant des forfaits ainsi que les modalités de leur versement : pour être éligible à la rémunération forfaitaire, l'établissement doit ainsi prendre en charge un nombre minimal de patients fixé par arrêté selon la pathologie concernée. La rémunération prend en compte, outre l'activité, le respect de conditions minimales de prise en charge, des caractéristiques des patients et d'indicateurs liés à la qualité de la prise en charge.

- L'**article 43** de la LFSS pour 2019 comportait une expérimentation tendant à **autoriser les établissements de santé à facturer une prestation d'hospitalisation pour la réorientation des patients par les services et unités d'accueil et de traitement des urgences**. Les modalités de la mise en œuvre de cette expérimentation sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, qui n'a toujours pas été publié.

- L'**article 44** a précisé le régime d'autorisation de certaines activités de soins au sein des établissements de santé par les ARS. La délivrance de

cette autorisation étant, notamment pour les activités cancérologiques, subordonnée au respect d'un engagement de l'établissement relatif au volume d'activité, l'établissement qui facture à l'assurance maladie un acte médical dont le niveau annuel de réalisation est inférieur aux engagements pris devant l'ARS se trouve en **situation d'indu**. A donc été ouverte à l'assurance maladie **la faculté de récupérer ces sommes**.

- Ces dispositions ont été déclinées dans le champ réglementaire par l'**article 3 du décret du 8 juillet 2019**¹, qui détaille la procédure applicable. L'ARS territorialement compétente transmet à tout établissement de santé, au plus tard le 1er juin de chaque année, la liste des activités réalisées pour lesquelles ce dernier n'a pas bénéficié d'autorisation effective. À l'issue d'un dialogue contradictoire d'une durée maximale d'un mois, le directeur de l'ARS notifie la nature et le volume des activités non autorisées et en informe la caisse d'assurance maladie compétente. C'est à cette dernière qu'il revient de notifier le débet à l'établissement de santé, qui dispose d'un délai de deux mois pour régularisation.

À noter que ce décret du 8 juillet 2019 comporte **deux autres dispositions** qui n'appliquent pas directement l'article 44 de la LFSS pour 2019 mais qui portent plusieurs mesures intéressant la matière qu'il vise :

- son article 1er, que l'actualité revêt d'une importance particulière, précise le **champ des prestations hospitalières facturables au patient sans prise en charge par un régime obligatoire de sécurité sociale**, plus particulièrement le cas de l'installation dans une chambre particulière sans que cette dernière n'ait été fondée sur une prescription médicale imposant l'isolement. La facturation d'une chambre particulière est due à raison du nombre de journées de séjour mais interdite pour le jour de sortie si ce dernier voit le décès du patient ou son transfert vers un autre établissement, ou encore si le patient est pris en charge dans une unité de réanimation, de soins intensifs ou de surveillance continue ;

- son article 2 précise, quant à lui, le champ des prestations hospitalières prises en charge par l'assurance maladie, notamment celles liés à l'administration de médicaments réservés à l'usage hospitalier ou de dispositifs médicaux remboursables. La prise en charge de ces dispensations ou de ces administrations pouvait être assurée par l'assurance maladie par paiement à l'établissement de santé d'un forfait global, renouvelé à **raison du nombre de passages du patient** (lorsque ces passages n'étaient pas suivies d'hospitalisation, auquel cas d'autres règles forfaitaires s'appliquent). Le décret prévoit désormais que, dans le seul cas où le soin prodigué vise exclusivement à l'administration ou à la dispensation d'un médicament hospitalier ou d'un dispositif médical, le versement du montant forfaitaire par l'assurance maladie pourra avoir lieu à **raison de chaque administration**.

¹ Décret n° 2019-719 du 8 juillet 2019 portant diverses dispositions financières relatives aux établissements de santé.

b) Dispositions relatives aux professionnels de santé

• **Le dispositif simplifié de déclaration et de paiement des cotisations pour les médecins et étudiants en médecine** « non thésés » effectuant, à titre accessoire, une activité de remplacement en libéral (**article 47**), devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, a été ajusté par l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 afin de limiter les effets de seuils, ce qui explique la parution tardive des décrets n° 2019-1584 du 31 décembre 2019 et n° 2020-253 du 13 mars 2020 en précisant les modalités. Comme cela était envisagé, peuvent opter pour ce régime simplifié les professionnels dont les recettes issues de l'activité de remplacement avant abattement sont inférieures ou égales à 19 000 euros.

c) Dispositions en faveur de l'accès aux soins

• La réforme du « **reste à charge zéro** » ou « panier 100 % santé » engagée par l'**article 51** est entrée en vigueur progressivement, avec une mise en œuvre pleine d'ici au 1^{er} janvier 2021, selon des calendriers distincts pour chacun des trois secteurs de l'optique, des prothèses dentaires et des aides auditives. La réforme est déjà pleinement applicable en optique depuis le 1^{er} janvier 2020.

Mise en place sur la base d'accords passés avec les secteurs concernés, des mesures réglementaires ont par ailleurs précisé les modalités d'application de cette réforme. C'est notamment le cas du **décret n° 2019-21 du 11 janvier 2019** : ce texte a modifié le **cahier des charges** des contrats « responsables et solidaires » en précisant le panier minimum des garanties sans reste à charge, et institué un **comité de suivi de la réforme** se substituant à l'observatoire des prix et de la prise en charge en optique médicale. Ce comité de suivi doit remettre aux ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, tous les deux ans, un rapport portant sur les pratiques constatées et formulant, le cas échéant, des préconisations. Il se réunit en trois formations : « assurance maladie obligatoire et assurance maladie complémentaire » (sur les aspects financiers transverses aux trois secteurs concernés et la lisibilité des contrats), « audiologie » et « optique médicale », l'accord conventionnel entre les chirurgiens-dentistes et l'assurance maladie ayant prévu un suivi dans le cadre de l'observatoire conventionnel national. La première de ces formations s'est réunie le 8 novembre 2019.

Les **obligations des fabricants et distributeurs** d'équipements ont été quant à elles précisées par le **décret n° 2019-147 du 27 février 2019**, de même que les modalités selon lesquelles une pénalité peut être prononcée à leur encontre en application de l'article L. 165-1-4 du code de la sécurité sociale.

• L'article 52 a étendu le bénéfice de la **couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c)** aux personnes éligibles à l'aide à la complémentaire santé (ACS), moyennant une participation financière : la fusion de ces deux dispositifs en un seul, dénommé « **Complémentaire santé solidaire** » (CSS), est devenue effective à compter du **1^{er} novembre 2019**.

Ses conditions d'application ont été précisées par **deux décrets et un arrêté publiés le 21 juin 2019**.

Les **décrets n° 2019-621 et n° 2019-623 du 21 juin 2019** ont notamment fixé, d'une part, les ressources prises en compte ainsi que les conditions de régularisation des participations financières acquittées avec retard par des bénéficiaires ainsi que, d'autre part, les modalités de remboursement des dépenses engagées par les organismes gestionnaires pour la mise en œuvre de cette protection complémentaire

Le **montant de la participation financière**, variant selon l'âge du bénéficiaire, a été fixé par un **arrêté** du même jour ; il s'inscrit dans la limite d'un euro par jour sur laquelle s'était engagé le Gouvernement. Ces montants sont distincts et sensiblement inférieurs pour les assurés du régime local d'Alsace-Moselle, compte tenu de ses spécificités.

Montant de la participation financière à la protection complémentaire

Age au 1 ^{er} janvier de l'année d'attribution de la protection complémentaire en matière de santé	Montant mensuel de la participation financière
Assuré âgé de 29 ans et moins	8 euros
Assuré âgé de 30 à 49 ans	14 euros
Assuré âgé de 50 à 59 ans	21 euros
Assuré âgé de 60 à 69 ans	25 euros
Assuré âgé de 70 ans et plus	30 euros

Ce même arrêté a fixé le montant de la majoration au titre des frais de gestion appliquée lorsque le contrat est souscrit auprès d'un organisme complémentaire : celui-ci est dégressif, à hauteur de 8 euros pour les dépenses engagées en 2019 et en 2020, 7,50 euros pour celles engagées en 2021, puis 7 euros pour celles engagées à compter du 1^{er} janvier 2022.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a précisé les mesures d'achèvement de la fusion entre la CMU-c et l'ACS au sein d'un seul dispositif en particulier en organisant la refonte des dispositifs dits « contrats de sortie » visant à lisser la fin de droit des assurés.

- **L'article 59** a inscrit la vaccination dans la liste des compétences des pharmaciens et a prévu sa tarification dans le cadre de la négociation conventionnelle. Un **décret du 23 avril 2019**¹ en détaille les conditions, lui-même précisé par un **arrêté du même jour**² sur les conditions techniques à respecter par le pharmacien pour l'activité de vaccination, ainsi que par un avenant à la convention nationale organisant les rapports entre les pharmaciens d'officine et l'assurance maladie, afin d'en déterminer l'honoraire.

d) Dispositions relatives au financement des produits de santé

- **L'article 20** de la LFSS pour 2019 prévoyait la suppression de la d'obligation de paiement d'un droit d'enregistrement pour les demandes de modifications mineures d'autorisation de mise sur le marché (AMM) de médicaments. Cette disposition avait reçu l'accueil favorable de votre commission des affaires sociales, qui y avait vu l'opportunité d'alléger les démarches auxquelles doivent se soumettre les industriels pharmaceutiques pour les mises à jour de leur AMM, mais également de supprimer le paiement d'un droit que le caractère mineur de la modification demandée justifiait peu. Afin d'assurer la neutralité de ce dispositif pour la CNAM, qui perçoit les droits d'enregistrement liées aux dépôts d'AMM, le même article 20 prévoyait une augmentation concurrente desdits droits pour les autres modifications d'AMM.

Deux décrets du 30 avril 2019 ont permis l'application de ces dispositions : le premier fournit la liste des modifications mineures d'AMM désormais exonérées du droit d'enregistrement³, le second procède aux rehaussements du niveau des droits exigibles par demande d'AMM⁴.

- **L'article 65** comportait de nombreuses mesures relatives aux dispositifs d'accès précoce aux produits de santé, en distinguant plusieurs éléments de réforme de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) des médicaments et la création d'un mécanisme d'accès précoce pour les dispositifs médicaux. Il s'agissait notamment, *pour les médicaments*, de rendre possible leur prise en charge précoce par l'assurance maladie **pour d'autres indications thérapeutiques que celles qui avaient motivé leur AMM** et, *pour les dispositifs médicaux*, de permettre leur prise en charge **sur le même**

¹ Décret n° 2019-357 du 23 avril 2019 relatif à la vaccination par les pharmaciens d'officine.

² Arrêté du 23 avril 2019 fixant le cahier des charges relatif aux conditions techniques à respecter pour exercer l'activité de vaccination et les objectifs pédagogiques de la formation à suivre par les pharmaciens d'officine.

³ Décret n° 2019-388 du 30 avril 2019 relatif aux modifications mineures de type IA des termes d'une autorisation de mise sur le marché qui ne sont pas subordonnées au paiement du droit prévu à l'article 1635 bis AE du code général des impôts.

⁴ Décret n° 2019-389 du 30 avril 2019 pris pour l'application de l'article 1635 bis AE du code général des impôts relatif aux droits perçus à l'occasion de demandes déposées à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

modèle que celui de l'ATU, avant leur inscription sur la liste des produits remboursables.

Un important **décret du 20 août 2019**¹ a mis en application plusieurs de ces dispositions :

- son article 1^{er} précise l'article L. 162-17-1-2 du CSS qui expose les conditions de prise en charge par l'assurance maladie de certains médicaments et produits de santé, en la conditionnant à la **transmission au service du contrôle médical de l'assurance maladie d'informations** relatives aux patients traités, au contexte de la prescription et aux résultats des traitements. La liste des médicaments et produits concernés est régulièrement actualisée par arrêté ministériel. L'article 1^{er} du présent décret indique que la transmission des informations nécessaires au service du contrôle médical est exécutée par l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) ou par la caisse d'assurance maladie qui en dispose ;

- cet article 1^{er} étend également les prérogatives de la commission de la transparence de la Haute Autorité de santé (HAS), chargée d'émettre un avis sur le service médical rendu par un médicament en vue de son inscription sur la liste des produits remboursables par l'assurance maladie, en lui permettant d'**identifier une alternative thérapeutique pour toute spécialité bénéficiant d'une ATU** (potentiellement pour plusieurs indications thérapeutiques) et n'ayant pas encore reçu d'AMM. Cette possibilité n'était jusqu'à lors prévue que pour les médicaments qui, ayant reçu une ATU, avaient depuis bénéficié d'une AMM pour l'indication thérapeutique considérée ;

- l'article 2 met en œuvre l'une des principales modifications apportées par l'article 65 de la LFSS pour 2019 : la possibilité de prise en charge par l'assurance maladie d'une spécialité pharmaceutique disposant d'une ATU pour **une ou plusieurs indications thérapeutiques** et disposant par ailleurs d'une AMM pour une **indication différente**, laquelle limitait jusqu'à présent le périmètre de la prise en charge. L'article 2 dresse une **liste de critères cumulatifs, qui conditionnent la prise en charge de l'ATU pour une indication non inscrite à l'AMM** : traitement d'une maladie grave ou rare, absence de comparateur pertinent au médicament considéré, urgence du traitement, caractère innovant, présomption forte d'efficacité, existence d'une AMM ou à tout le moins d'un dépôt d'AMM. L'article 2 précise par ailleurs que, dans les cas où une prise en charge du médicament par l'assurance maladie est par ailleurs assurée pour une autre indication, la prise en charge au titre de l'ATU s'effectue pour chaque indication considérée individuellement selon le prix de vente en vigueur s'il existe ;

¹ Décret n° 2019-855 du 20 août 2019 relatif à la prise en charge précoce de certains produits de santé.

- l'article 3 détermine quant à lui le régime applicable aux dispositifs médicaux dont les fabricants demandent la prise en charge transitoire par l'assurance maladie, en vue d'une inscription sur la liste des produits et des prestations remboursables. L'article 3 la conditionne à l'ensemble des critères requis pour la prise en charge d'un médicament en ATU pour une indication hors-AMM, en y ajoutant l'exigence d'un marquage « CE ».

Dans les deux cas d'un médicament en ATU et d'un dispositif médical bénéficiant d'une prise en charge transitoire, le décret précise qu'**il appartient aux ministres chargés de la santé et de sécurité sociale de déterminer, par voie d'arrêté, la liste des spécialités, produits et prestations éligibles à ces régimes dérogatoires de prise en charge.**

Par ailleurs, un **décret du 15 mars 2019¹**, en application du nouvel article L. 162-17-2-2 du CSS inséré par l'article 65 de la LFSS pour 2019, a permis de préciser les **conditions d'évaluation et de prise en charge par l'assurance maladie de médicaments homéopathiques.**

- **L'article 66** a introduit une définition des **médicaments hybrides**, désignés comme un sous-ensemble des médicaments génériques. Pour rappel, le présent article définit le médicament hybride comme « *une spécialité qui ne répond pas à la définition d'une spécialité générique parce qu'elle comporte par rapport à la spécialité de référence des différences relatives aux indications thérapeutiques, au dosage, à la forme pharmaceutique ou à la voie d'administration* », mais qui **partage néanmoins avec elle une « équivalence thérapeutique »**. L'article prévoyait par ailleurs qu'un décret en Conseil d'État fixerait les conditions d'élaboration d'un **registre des groupes hybrides** comportant les groupes dans lesquels sont regroupés une spécialité de référence et les spécialités qui lui serait rattachées comme hybrides.

Ce **décret a été publié le 19 novembre 2019²**. Il dessine les grands caractères de ce registre ainsi que ses conditions d'inscription sur décision du directeur général de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Y sont notamment rappelées les situations médicales dans lesquelles la substitution peut être effectuée par le pharmacien au sein d'un même groupe hybride. **Ces situations doivent, d'après l'article 66, être déterminées par un arrêté ministériel qui n'a pas encore été pris.** Par ailleurs, **un autre arrêté devant fixer la liste des classes de médicaments pouvant faire l'objet de groupes inscrits sur le registre des groupes hybrides n'a pas toujours pas été publié.**

¹ Décret n° 2019-195 du 15 mars 2019 relatif aux conditions d'évaluation et de prise en charge par l'assurance maladie de médicaments homéopathiques.

² Décret n° 2019-1192 du 19 novembre 2019 relatif au répertoire des génériques, au registre des groupes hybrides et à la suppression du fonds de lutte contre le tabac.

En outre, l'article 66 de la LFSS a créé un droit des établissements de santé pratiquant des activités de MCO à bénéficier d'une dotation du fonds d'intervention régional (FIR) lorsqu'ils atteignent des résultats évalués à l'aide d'indicateurs relatifs à **la pertinence et à l'efficacité de leurs prescriptions de produits de santé**, mesurés tous les ans par établissement. Malgré le choix retenu d'une rédaction générale, l'étude d'impact associé à l'article 66 visait explicitement l'incitation à la prescription de médicaments biosimilaires pour des prescriptions hospitalières exécutées en ville (PHEV).

Deux arrêtés ont été pris en application de cette disposition, l'un pour l'année 2018¹, afin de sécuriser juridiquement l'annonce qui avait été préalablement faite aux établissements de santé par une instruction émanant des ARS, et l'autre pour l'année 2019². Pour l'année 2019, les trois groupes de médicaments retenus pour la mesure de cette substitution sont le groupe *étanercept*, le groupe *insuline glargine* et le groupe *adalimumab*.

e) Dispositions relatives à la participation de l'assurance maladie au financement de divers établissements

L'article 46 de la LFSS pour 2019 a mis un terme au versement par les établissements de santé d'une contribution au financement de l'**école des hautes études en santé publique (EHESP)** et du **centre national de gestion (CNG) des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière**. Les parts de financement par l'État du CNG et de l'EHESP avaient déjà été intégralement transférées à l'assurance maladie par les lois de financement de la sécurité sociale respectivement pour 2015 et 2018.

• En application de l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale fixe, chaque année, le montant de la participation de l'assurance maladie, d'une part, au financement du fonctionnement du CNG, et, d'autre part, au financement des contrats d'engagement de service public. Pour 2018, 2019 et 2020, cette participation financière de l'assurance maladie s'est établie à :

- à **18,6 millions d'euros pour 2018** au titre du fonctionnement du CNG, en application d'un arrêté en date du 21 décembre 2018, modifié par un arrêté du 22 mai 2019, et à **32,8 millions d'euros au titre du financement des contrats d'engagement de service public** ;

- à **14,5 millions d'euros pour 2019** au titre du fonctionnement du CNG, en application d'un arrêté en date du 26 décembre 2019, modifié par un arrêté du 27 février 2020, et à **36,7 millions d'euros au titre du financement des contrats d'engagement de service public** ;

¹ Arrêté du 19 mars 2019 relatif à l'efficacité et la pertinence de la prescription hospitalière de médicaments biologiques similaires délivrés en ville.

² Arrêté du 29 mai 2019 relatif à l'efficacité et la pertinence de la prescription hospitalière de médicaments biologiques similaires délivrés en ville.

- à **28 millions d'euros pour 2020** au titre du financement du fonctionnement du CNG, en application d'un arrêté en date du 17 mars 2020. Le montant de la participation de l'assurance maladie au financement des contrats d'engagement de service public pour 2020 sera défini par un arrêté ultérieur, pris vraisemblablement dans le courant du premier semestre 2021.

• En application de l'article 116-2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 précitée, un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale fixe, chaque année, le montant de la contribution de l'assurance maladie au financement du fonctionnement de l'EHESP. Pour 2018, 2019 et 2020, le montant de cette contribution s'est établi à :

- **8,7 millions d'euros pour 2018**, en application d'un arrêté en date du 4 mars 2019 ;

- **8,6 millions d'euros pour 2019**, en application d'un arrêté en date du 26 décembre 2019 ;

- **42,2 millions d'euros pour 2020**, en application d'un arrêté en date du 17 mars 2020, soit une **multiplication par près de cinq** du montant de la participation financière de l'assurance maladie qui fait craindre une forme de **débudgétisation** de la participation de l'État au financement de l'EHESP.

Réponse du Gouvernement :

Il y a eu en 2018 un transfert de financement de l'Etat vers l'assurance maladie.

En 2019, la dotation de l'assurance maladie s'élevait à 8,6M€.

La LFSS pour 2019 a prévu un deuxième transfert, cette fois par la suppression des contributions des organismes sanitaires et médico-sociaux, qui devait intervenir pour l'exercice 2020.

Le montant de la contribution de l'assurance maladie pour 2020 tient donc compte d'un transfert de 25 M€ (fin des contributions des établissements, transfert mentionné dans l'annexe 7 du PLFSS 2020), le ressaut résiduel est lié à la non compensation de la part des contributions qui ne relevait pas de l'assurance maladie (essentiellement au titre des frais d'hébergement en EHPAD).

La répartition est faite selon les clés applicables aux autres dotations, (article D178-1 du CSS modifié par le décret n° 2019-1322 du 9 décembre 2019).

f) Dispositions de prévention articulées autour de la lutte contre les addictions et le renforcement de la vaccination

• En application de l'**article 50** de la LFSS pour 2019, le décret n° 2019-856 du 20 août 2019 est venu préciser les modalités de calcul de l'**indemnité journalière versée en cas de travail à temps partiel pour motif thérapeutique**¹ ainsi que sa durée de versement : l'indemnité journalière est calculée selon les mêmes modalités que l'indemnité journalière pour maladie² et son montant ne peut être supérieur à la perte de gain journalière liée à la réduction de l'activité résultant du travail à temps partiel pour motif thérapeutique.

¹ Article L. 323-3 du code de la sécurité sociale.

² Article L. 323-3 du code de la sécurité sociale.

• En matière de **prévention**, le décret n° 2019-622 du 21 juin 2019 est venu préciser les règles de fonctionnement et de gouvernance du **fonds de lutte contre les addictions liées aux substances psychoactives** créé au sein de la CNAM, en lieu et place de l'ancien fonds de lutte contre le tabagisme, par l'**article 57** de la LFSS pour 2019. La répartition des crédits alloués par le fonds a été déterminée par un **arrêté en date du 2 août 2019** et prévoit notamment l'attribution :

- de 16,3 millions d'euros à Santé publique France, dont 8,9 millions d'euros pour des actions de lutte contre les consommations à risque d'alcool et 6,2 millions d'euros pour la lutte contre le tabagisme ;

- de près de 57 millions d'euros au financement des dépenses engagées par la CNAM et caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), dont environ 38 millions d'euros¹ dédiés spécifiquement à la lutte contre le tabagisme, dont la prise en charge des traitements de substitution à la nicotine et le soutien à l'opération « moi(s) sans tabac » ;

- de 32 millions d'euros au financement d'actions régionales et, le cas échéant, le renforcement du soutien aux ARS ;

- d'un peu plus de 13 millions d'euros à la recherche sur la lutte contre les addictions, notamment sous l'égide de l'institut national du cancer et de l'institut de recherche en santé publique (un peu plus de 8 millions d'euros) et l'institut national de la santé et de la recherche médicale (5 millions d'euros).

Il convient néanmoins de rappeler qu'à l'initiative du Sénat, l'article 57 de la LFSS pour 2020 précise que l'arrêté fixant la liste des bénéficiaires et la répartition des montants doit identifier les financements de la section du fonds retraçant les **actions à destination de l'outre-mer**. Or **l'arrêté du 2 août 2019 précité ne mentionne pas les financements spécifiquement dédiés aux actions à destination de l'outre-mer**.

Par ailleurs, **deux expérimentations** destinées à améliorer la prévention dans le domaine de la santé ont pu être lancées :

- le **décret n° 2019-712 du 5 juillet 2019** a permis le déploiement de l'expérimentation, pour une durée de trois ans, du **développement de la vaccination contre les infections liées aux papillomavirus humains**, notamment au travers du rattrapage vaccinal en milieu scolaire et de la sensibilisation des parents sur l'utilité de cette vaccination. Un **arrêté en date du 14 juin 2019** a ainsi précisé les deux régions dans lesquelles l'expérimentation sera conduite : la **région Grand-Est** et la **Guyane**. Il est à noter que l'**article 60** de la LFSS pour 2019 conditionne l'extension de cette expérimentation chez les garçons à l'avis de la Haute Autorité de santé. Celle-ci s'est prononcée en faveur de l'élargissement de la vaccination contre

¹ Sans compter les près de 18 millions d'euros consacrés à l'appel à projets « mobilisation de la société civile » sur la prévention de la consommation de produits psychoactifs, dont le tabac.

les papillomavirus humaines aux garçons dans une recommandation publiée le 16 décembre 2019 ;

- le décret n° 2019-713 du 5 juillet 2019 a permis le lancement de l'expérimentation, prévue par l'**article 61** de la LFSS pour 2019 pour une durée de trois ans, du développement, financé par le fonds d'intervention régional (FIR), de la **vaccination contre la grippe saisonnière des professionnels de santé et des personnels soignants** exerçant ou intervenant en établissements de santé et en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Un **arrêté en date du 1^{er} juillet 2019** a sélectionné, pour la mise en œuvre de cette expérimentation, les deux régions suivantes : **Île-de-France** et **Normandie**.

6. Dispositions relatives au secteur médico-social

L'**article 64** est relatif, dans sa rédaction initiale proposée par le Gouvernement, à la **convergence tarifaire des forfaits soins des Ehpad**. Il a cependant été enrichi par la commission des affaires sociales du Sénat, à l'initiative de son rapporteur médico-social, M. Bernard Bonne, d'un amendement **précisant le rôle du médecin coordonnateur des établissements accueillant des personnes âgées**¹.

D'une part, faculté lui est donnée de **prescrire médicaments, produits et prestations remboursés par l'Assurance maladie**, en articulation avec le médecin traitant des résidents. L'amendement précise d'autre part que les conditions dans lesquelles il intervient comme médecin traitant auprès des résidents font l'objet de clauses spécifiques dans le contrat qui le lie à l'établissement. La première disposition nécessitait l'**actualisation du décret d'application relatif à ses missions**², dont la nouvelle version est parue le 5 juillet 2019³.

Le médecin coordonnateur **peut ainsi toujours réaliser des prescriptions médicales « en cas de situation d'urgence ou de risques vitaux ainsi que lors de la survenue de risques exceptionnels ou collectifs nécessitant une organisation adaptée des soins »** mais **cette circonstance inclut désormais « la prescription de vaccins et d'antiviraux dans le cadre du suivi des épidémies de grippe saisonnière en établissement »**.

Hors situation d'urgence, il peut à présent « intervenir pour tout acte, incluant l'acte de prescription médicamenteuse, lorsque le médecin traitant ou désigné par le patient ou son remplaçant n'est pas en mesure d'assurer une consultation par intervention dans l'établissement, conseil téléphonique ou téléprescription ».

¹ Dont les contours font l'objet de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

² Codifiées à l'article D. 312-158 du code l'action sociale et des familles.

³ Décret n° 2019-714 du 5 juillet 2019 portant réforme du métier de médecin coordonnateur en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

Le décret renforce plus largement le rôle du médecin coordonnateur, même s'il n' « établit » plus mais « coordonne » seulement le rapport annuel d'activité médicale avec l'équipe soignante.

D'abord en précisant qu'il « coordonne la réalisation d'une évaluation gériatrique », réalisée « à l'entrée du résident puis en tant que de besoin ». Il peut dans ce cadre « effectuer des propositions diagnostiques et thérapeutiques, médicamenteuses et non médicamenteuses » qu'il transmet au médecin traitant ou désigné par le patient.

Ensuite, il contribue à un double titre à **fluidifier les parcours de santé des résidents**, en **identifiant les acteurs de santé** du territoire et en favorisant la mise en œuvre des **projets de télémédecine**. Il voit enfin son rôle de formation enrichi d'une participation possible à l'**encadrement des internes et étudiants en médecine**, notamment dans le cadre de leur service sanitaire.

7. Dispositions relatives à la branche famille

- **L'article 69** ouvre la **majoration du montant maximum du complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour les ménages bénéficiant au titre d'un enfant de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé**. D'application directe, cette disposition est entrée en vigueur le 1er novembre 2019.

- **L'article 70** procède à l'extension du CMG à taux plein pour les enfants ayant dépassé l'âge de trois ans entre le 1^{er} janvier et le 31 août de l'année ainsi qu'à l'adaptation des règles relatives à l'allocation de rentrée scolaire pour tirer les conséquences de l'abaissement de l'instruction obligatoire à trois ans. Il ouvre également **la possibilité de recourir au tiers payant pour le CMG « structure »**. Concernant ce dernier dispositif, les conditions du versement du CMG à l'association ou à l'entreprise qui assure la garde de l'enfant doivent être précisées par décret. L'article 70 prévoyant **l'entrée en vigueur de ce mécanisme de tiers payant à compter du 1er janvier 2022**, le décret d'application n'a pas encore été publié.

- **L'article 72** allonge le **congé de paternité pendant la période d'hospitalisation lorsque l'enfant doit être hospitalisé, immédiatement après sa naissance, dans une unité de soins spécialisée**. Pour l'application de ce dispositif, il est prévu qu'un décret fixe la durée limite du nombre de jours de congé pouvant être pris pendant la durée de l'hospitalisation. Les modalités de versement des indemnités journalières pour les salariés du régime général et de l'allocation de remplacement pour les affiliés au régime agricole, ainsi que la date d'entrée en vigueur du dispositif doivent aussi être déterminées par décret. À défaut, l'entrée en vigueur est fixée par la loi au 1^{er} juillet 2019. Ces précisions ont été apportées par le décret du 24 juin 2019¹,

¹ Décret n° 2019-630 du 24 juin 2019 relatif à la création d'un congé de paternité en cas d'hospitalisation de l'enfant

qui fixe notamment la durée maximale du congé à trente jours consécutifs et rend ces dispositions applicables aux naissances intervenant à compter du 1^{er} juillet 2019.

• **L'article 78** crée une **déclaration sociale nominative (DSN) pour les revenus de remplacement**, assigne aux caisses de sécurité sociale une mission de lutte contre le non-recours aux droits et instaure une base de données provisoire pour la mise en œuvre des nouvelles modalités de calcul des aides au logement. Concernant la création de la déclaration sociale nominative pour les revenus de remplacement, la liste des prestations concernées ainsi que les organismes destinataires des données contenues dans la DSN ont été fixés par **le décret du 18 septembre 2019**¹. Ce décret fixe également la liste des prestations sociales les données des bénéficiaires relevant de la DSN sont conservées pendant la durée nécessaire à l'ouverture et au calcul des prestations. La date d'application de cette disposition relative à la conservation des données n'ayant pas fait l'objet de décret d'application, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020, comme le prévoit l'article 78. Ces dispositions d'application sont complétées par **l'arrêté du 7 mars 2019** fixant les données de la déclaration sociale nominative adressées aux administrations et organismes compétents. Cet arrêté dresse, dans un tableau annexé, les catégories et natures d'informations pouvant être stockées et diffusées et, pour chaque catégorie, les destinataires de ces informations.

C. LOI N° 2018-1214 DU 24 DÉCEMBRE 2018 RELATIVE À LA RÉFORME DE LA CAISSE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER PARUE AU JO N° 0298 DU 26 DÉCEMBRE 2018 ;

La loi avait pour objet de permettre à la CFE de proposer une offre tarifaire plus attractive, de nouvelles modalités de prise en charge des soins à l'étranger et d'adapter sa gouvernance.

En matière tarifaire, le texte unifie le mode de calcul de la cotisation maladie-maternité-invalidité pour l'ensemble des catégories d'adhérents de la caisse (salariés, travailleurs indépendants, pensionnés, étudiants...) en fonction de leur catégorie d'âge et de la composition de leur foyer

Le risque invalidité, qui ne peut être proposé qu'aux salariés, est isolé des risques maladie et maternité pour lesquels la cotisation est calculée dans les mêmes conditions pour toutes les catégories.

La condition d'affiliation préalable à un régime obligatoire français d'assurance maladie est supprimée pour l'affiliation en maladie des travailleurs indépendants.

¹ Décret n° 2019-969 du 18 septembre 2019 relatif à des traitements de données à caractère personnel portant sur les ressources des assurés sociaux.

Les ascendants deviennent des assurés à part entière et ne figurent plus au sein de la liste des ayants droit.

La condition de nationalité est rétablie pour la catégorie aidée, qui relève de l'aide sociale accordée par les consulats aux personnes inscrites sur les registres consulaires. Elle est en revanche supprimée pour les salariés des entreprises mandataires et des services de l'État, en cohérence avec l'élargissement des conditions d'adhésion à la CFE.

Une base légale est donnée à la caisse pour la conclusion de partenariats, afin de lui permettre de proposer, sans remise en cause de son rôle de régime de base, des offres au premier euro, comme c'est actuellement le cas pour certaines complémentaires ;

Les critères de modulation de la cotisation maladie sont énumérés de façon limitative, le renvoi à la possibilité d'autres critères définis par la caisse étant supprimé. La possibilité d'une modulation de la cotisation maladie en fonction de l'ancienneté de l'adhésion à la caisse est en revanche introduite.

Enfin, le versement de cotisations à l'assurance volontaire vieillesse par l'intermédiaire de la CFE est rendu possible, au-delà des seuls salariés, pour les professions agricoles et les travailleurs indépendants.

L'Arrêté du 3 janvier 2019 fixant les prestations servies aux adhérents volontaires de la Caisse des Français de l'étranger pour les soins dispensés à l'étranger a prévu le maintien jusqu'au 1^{er} juillet 2019 des prestations servies aux assurés à l'étranger selon les règles antérieures à l'adoption de la loi.

Les dispositions du texte ont été mises en œuvre par les décrets n° 2019-603 et n° 2019-604 du 18 juin 2019 relatifs à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger, rendant le texte applicable au 1^{er} juillet 2019.

Ils prévoient notamment que les bénéficiaires de l'assurance volontaire maladie-maternité ou de l'assurance maladie-maternité-invalidité dont les rémunérations sont inférieures aux deux tiers du plafond de la sécurité sociale mentionné à l'article L. 241-3 sont redevables d'une cotisation assise sur la moitié de ce plafond ; ceux dont les rémunérations sont supérieures ou égales aux deux tiers du plafond de la sécurité sociale et inférieures à ce plafond sont redevables d'une cotisation assise sur les deux tiers du plafond ; ceux dont les rémunérations sont égales ou supérieures au plafond de la sécurité sociale sont redevables d'une cotisation assise sur ce plafond.

Un arrêté du 3 janvier 2019, modifié par un arrêté du 25 juin 2019, fixe la cotisation forfaitaire à l'assurance maladie-maternité des assurés volontaires à l'étranger, adhérents à titre individuel à la Caisse des Français de l'étranger, et la cotisation forfaitaire à l'assurance maladie-maternité et

invalidité des employeurs agissant pour le compte des travailleurs salariés et collaborateurs assimilés qu'elles emploient à l'étranger.

D. LOI N° 2019-72 VISANT À AMÉLIORER LA SANTÉ VISUELLE DES PERSONNES ÂGÉES EN PERTE D'AUTONOMIE

La loi visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie est composée d'un unique article prévoyant un **dispositif expérimental d'assouplissement des règles de renouvellement, pour les résidents d'établissements accueillant des personnes âgées dépendantes¹ d'une prescription médicale de verres correcteurs ou de lentilles de contact**. Pendant trois ans, dans les régions sélectionnées pour participer à l'expérimentation, le directeur général de l'ARS pourrait ainsi autoriser les opticiens-lunetiers à réaliser une réfraction et à adapter les prescriptions ophtalmologiques de ces personnes, sauf opposition de leur médecin.

Le décret auquel étaient renvoyées les conditions d'application de cet article est paru le 11 février 2020². Il énumère les pièces à fournir par les opticiens lunetiers pour rejoindre le dispositif d'expérimentation ; il précise que ceux-ci adresseront, pour chaque intervention, un compte-rendu au patient, au médecin prescripteur et au médecin traitant par tout moyen garantissant la confidentialité des informations ; l'opticien-lunetier autorisé doit également proposer au patient, pour l'acquisition des lunettes, au moins un équipement appartenant à une classe à prise en charge renforcée, lorsqu'il en existe un. La rémunération de l'examen est prise en charge directement par l'assurance maladie. Est en outre proposé en annexes du décret un modèle d'attestation sur l'honneur que l'opticien-lunetier dispose de l'équipement transportable adéquat et un modèle de contrat-type le liant à l'établissement.

Il est cependant regrettable que l'arrêté du ministre de la santé auquel sont renvoyés l'identification des régions participant à l'expérimentation et la date du lancement de celle-ci n'ait pas encore été pris.

E. LOI N° 2019-180 DU 8 MARS 2019 VISANT À RENFORCER LA PRISE EN CHARGE DES CANCERS PÉDIATRIQUES PAR LA RECHERCHE, LE SOUTIEN AUX AIDANTS FAMILIAUX, LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET LE DROIT À L'OUBLI PARUE AU JO N° 0059 DU 10 MARS 2019

L'article 4 de la loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 porte de cinq à **huit ans** la durée des **appels à projets** financés par l'institut national du cancer (INCa) afin de tenir compte du temps plus long de l'inclusion dans la

¹ Relevant de l'article L. 313-12 du code de l'action sociale et des familles.

² Décret n° 2020-110 du 11 février 2020 relatif à l'expérimentation prévue par la loi n° 2019-72 du 5 février 2019 visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie.

recherche clinique en oncologie pédiatrique des patients mineurs, généralement supérieure à cinq ans.

Le **décret n° 2019-1178 du 15 novembre 2019** est venu préciser les conditions dans lesquelles l'INCa peut accorder des subventions, pour une durée maximale de financement de huit ans, à des projets de recherche qui ne peuvent être achevés en cinq ans en raison de leur particulière complexité. Cette durée exceptionnelle de financement est accordée par le président de l'institut, après avis d'au moins deux évaluateurs externes choisis par le président de l'institut pour leur expertise dans le domaine de recherche concerné par le projet. Cette disposition peut également bénéficier aux projets lancés avant son entrée en vigueur et financés initialement pour une durée inférieure ou égale à cinq ans mais qui rempliraient les conditions prévues par l'article D. 1415-1-10 du code de la santé publique créé par le décret du 15 novembre 2019 précité. Un rapport sur le financement de projets sur une durée supérieure à cinq ans devra être présenté chaque année par le président au conseil d'administration de l'INCa.

Enfin, l'**article 1^{er}** de la loi du 8 mars 2019 prévoit l'élaboration par l'INCa d'une **stratégie décennale** et non plus quinquennale de lutte contre le cancer. Un **arrêté du 18 décembre 2019** portant approbation de la modification de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Institut national du cancer » charge ainsi officiellement l'institut de proposer cette stratégie décennale, qui devra être officialisée par **décret**. L'institut est actuellement en cours de consultation des différentes parties prenantes, dont les établissements de santé, les professionnels de santé et les associations de patients et de proches, pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre le cancer pour la **période 2020-2030**. La publication de cette stratégie est envisagée pour le second trimestre 2020.

F. LOI N° 2019-485 DU 22 MAI 2019 VISANT À FAVORISER LA RECONNAISSANCE DES PROCHES AIDANTS

La proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants contient deux dispositions dont l'application est soumise à l'entrée en vigueur d'un texte réglementaire.

D'une part, à son article premier, les conditions d'application aux agents publics civils et militaires du renvoi à la négociation des partenaires sociaux la conciliation de la vie de l'aidant avec les contraintes de l'entreprise. D'autre part, à son article 2, la détermination des conditions d'application aux agents publics civils de l'expérimentation du relayage prévue par l'article 53 de la loi pour un État au service d'une société de confiance¹.

¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Alors qu'un objectif de publication en décembre 2019 avait été fixé par le Gouvernement, aucun de ces deux textes n'a encore été pris.

G. LOI N° 2019-733 DU 14 JUILLET 2019 RELATIVE AU DROIT DE RÉSILIATION SANS FRAIS DE CONTRATS DE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ

Cette loi, issue d'une initiative parlementaire¹, ouvre aux assurés et adhérents un droit de résiliation sans frais, à tout moment après un délai d'un an à compter de la première souscription, d'un contrat de complémentaire santé souscrit auprès d'une société d'assurances, d'une institution de prévoyance ou d'une mutuelle.

Aucun des textes réglementaires prévus par cette loi n'a encore été publié. Cela ne conduit pas cependant à repousser l'entrée en vigueur du droit à résiliation infra-annuel instauré par ce texte, qui était renvoyée « à une date fixée par décret en Conseil d'Etat, et au plus tard le 1^{er} décembre 2020 » (article 6) pour les adhésions et contrats existants à cette date.

D'ici au 1^{er} décembre 2020, les textes réglementaires devront donc préciser les catégories de contrats concernés ainsi que les modalités et conditions d'application de cet assouplissement du droit à résiliation, qui avait soulevé de nombreuses interrogations chez les principaux acteurs du secteur.

D'après les représentants des organismes complémentaires, **aucune concertation n'aurait pour l'heure été engagée** avec la direction de la sécurité sociale sur ce projet de décret, alors que disposer du texte en amont serait pour eux nécessaire afin de mettre en place les processus de gestion adéquats, à la fois en interne et entre organismes. Les trois fédérations ont en outre sollicité, le 15 avril 2020, un report de l'entrée en vigueur des dispositions de la loi (de 6 mois pour le droit à résiliation et de 4 mois s'agissant de l'article 5 relatif aux modalités de communication sur les frais de gestion, soit au 31 décembre 2020), compte tenu des difficultés à poursuivre dans les délais les travaux juridiques et opérationnels dans le contexte exceptionnel actuel.

Parallèlement, les organismes complémentaires se sont engagés, d'une part, à améliorer la lisibilité de leurs contrats (harmonisation des libellés et des exemples de remboursement...), dans le cadre d'un engagement signé avec la ministre de la santé le 14 février 2019, et d'autre part à déployer des services numériques permettant la consultation des droits et garanties « en temps réel », dont la loi précitée a confié le suivi à l'Unocam (article 4). Sur le premier volet, une enquête publiée le 9 mars 2020 par l'Unocam a dressé un premier bilan. S'agissant des services numériques,

¹ Proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2019 par Gilles Le Gendre et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

les travaux se poursuivent notamment au niveau de l'association Inter-AMC, sans qu'aucun bilan ne soit encore disponible.

H. LOI N° 2019-774 DU 24 JUILLET 2019 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE SANTÉ

1. Aucune des onze ordonnances dont le Gouvernement a reçu l'habilitation n'a à ce jour été publiée

• **Pour ce texte qui comportait, comme la commission l'avait regretté, un grand nombre d'habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnance, aucune des ordonnances prévues (11) n'a encore été publiée.**

Demeurent ainsi dans l'attente les dispositions relatives à :

- la procédure de certification des professionnels de santé (**article 5**) ;
- l'adaptation du statut des praticiens hospitaliers (**article 13**) ;
- les modalités d'organisation et de gouvernance des **hôpitaux de proximité (article 35)** dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a précisé sans attendre les conditions de financement ;
- la réforme du régime des **autorisations sanitaires (article 36)** ;
- les compétences des commissions médicales d'établissement et de groupement et les conditions dans lesquelles les établissements parties à un **groupement hospitalier de territoire (GHT)** peuvent décider de fusionner certaines de leurs instances (**article 37**) ;
- l'identification et l'authentification des usagers du système de santé pour accompagner le développement des **usages numériques** en santé (**article 49**) ;
- les conditions de certification des logiciels en vue de la généralisation par étapes de la **prescription électronique** d'une part, et l'évaluation de ces logiciels d'autre part (**article 55**) ; or, ce dispositif de « e-prescription » aurait été utile pour accompagner le développement important de la téléconsultation dans le cadre de l'épidémie de covid-19 et sécuriser la transmission et la délivrance des prescriptions médicales ;
- l'organisation et fonctionnement des **agences régionales de santé (ARS)**, par des mutualisations de leurs actions, en allégeant des procédures et formalités pour prendre en compte des caractéristiques de certains territoires (**article 64**). En effet, l'article 64 de la loi a donné trois habilitations au Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, afin d'adapter l'organisation et le fonctionnement des agences de santé ainsi que leurs procédures (I), dans un délai de douze mois, de favoriser l'exercice coordonné au sein des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des centres de santé et des maisons de santé (II), dans un délai de

dix-huit mois, et de mettre en cohérence avec la loi santé, à droit constant, les textes en vigueur (XIII), dans un délai de vingt-quatre mois ;

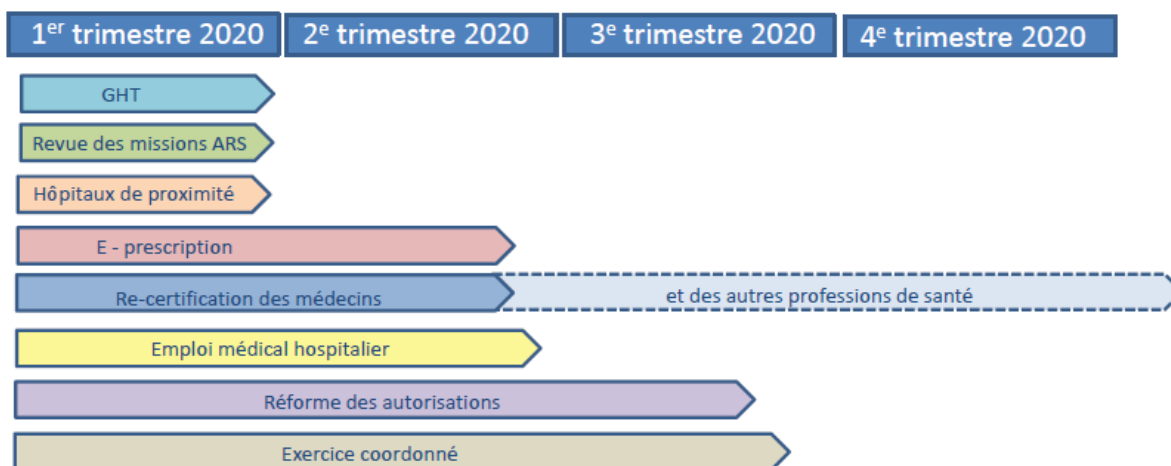
- le développement de l'**exercice coordonné** au sein des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des centres et maisons de santé, notamment pour faciliter leur création ou permettre le versement d'intéressements collectifs ou individuels (**article 64**) ;

- en tant que de besoin, diverses **mises en cohérence** (**article 65**).

Le délai d'habilitation prend fin soit un an après la publication de la loi soit le 24 juillet 2020 (certification des médecins, statut des praticiens hospitaliers, GHT, prescription électronique, ARS), soit 18 mois après (hôpitaux de proximité, autorisations sanitaires, usages numériques, évaluation des logiciels de prescription électronique, exercice coordonné), soit deux ans après (certification des professions autres que les médecins, mises en cohérence).

Un **groupe de suivi** des ordonnances prévues par la loi « santé » associant les parlementaires a été mis en place par le ministère des solidarités et de la santé : lors de sa réunion le 8 octobre 2019, le calendrier suivant était envisagé. Aucun des textes prévus pour le premier trimestre 2020 n'a été publié au 31 mars 2020, probablement du fait de l'impact de la gestion de la crise du Covid-19.

Échéancier de publication des ordonnances présenté en octobre 2019



Source : Ministère des solidarités et de la santé

• Concernant les dispositions relatives à l'organisation territoriale de la santé, sont rendues applicables les dispositions de l'**article 22** instituant le **projet territorial de santé** (PTS) : le décret n° 2020-229 du 9 mars 2020 a encadré les modalités d'association des élus locaux (« au moins » les maires, présidents des EPCI et conseillers départementaux élus sur le territoire envisagé du projet) et d'« au moins une » association agréée de patients à son élaboration, en l'occurrence en prévoyant qu'ils seront sollicités par les

initiateurs du PTS sur la liste des professionnels ou structures participant à ce projet.

En revanche, **de nombreuses mesures d'accès aux soins touchant à la coordination des parcours ainsi qu'à la répartition des compétences entre professions de santé demeurent inappliquées faute de traduction réglementaire**. C'est notamment le cas :

- de la refonte engagée par l'**article 23**, issu d'un amendement sénatorial, des dispositifs d'appui pour la coordination des parcours de santé complexes, dont les conditions d'application étaient renvoyées à un décret ;

- de la possibilité ouverte aux infirmiers (**article 25**) d'adapter la posologie de traitements pour certaines pathologies (anticoagulants ou insuline par exemple), dans l'attente de l'arrêté pris après avis de la Haute Autorité de santé fixant la liste des traitements et pathologies concernés. Or, cette mesure consiste *de facto* à sécuriser une pratique courante au quotidien ;

- de l'assouplissement du dispositif de « pharmacien correspondant » (**article 28**), dans l'attente de l'arrêté précisant les modalités de rémunération des praticiens concernés. Cet article, issu d'un amendement du rapporteur de l'Assemblée nationale, a sorti ce dispositif du cadre des protocoles de coopération pour en favoriser le déploiement, revenant sur une disposition introduite dans le même objectif quelques mois plus tôt dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (article 39), qui prévoyait la même évolution dans le cadre des expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé ;

- de la possibilité de **dispensation de certains médicaments par des pharmaciens (article 30)**, dans l'attente de l'arrêté pris après avis de la Haute Autorité de santé fixant la liste des médicaments concernés et du décret précisant notamment les conditions de formation préalable des pharmaciens et les modalités d'information du médecin traitant ; la loi prévoyait pourtant explicitement une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 (II de l'article 30) ;

- de la possibilité de **vaccination** des jeunes enfants par des sages-femmes, dont les conditions sont renvoyées à un décret (**article 31**) ou de prescription par les pharmaciens de certains vaccins, dans l'attente d'un arrêté pris après avis de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (**article 32**) ;

- des conditions de l'adaptation des prescriptions par des **orthoptistes (article 45)**.

S'agissant du **télésoin** ouvert aux pharmaciens ou auxiliaires médicaux par l'**article 53**, les **textes prévus** pour la définition ainsi que des conditions de mise en œuvre et de prise en charge de ces activités (arrêté pris après avis de la Haute Autorité de santé et décret en Conseil d'État) **n'ont toujours pas été pris**. En revanche, les négociations conventionnelles engagées par l'assurance maladie avaient déjà été engagées, donnant

notamment lieu à l'avenant n° 15 à la convention nationale des pharmaciens titulaires d'officine, approuvé par l'arrêté du 2 septembre 2019.

L'accord conventionnel pour la téléconsultation en pharmacie

L'avenant 15 à la convention pharmaceutique, signé en décembre 2018, définit le cadre de la pratique du télésoin en pharmacie d'officine. Celle-ci doit s'inscrire dans le respect des obligations suivantes :

- effectuer la prise en charge dans le respect du parcours de soins,
- disposer d'un espace de confidentialité fermé,
- disposer des équipements nécessaires à la vidéotransmission et à la prise de constantes : tensiomètre, oxymètre, stéthoscope et otoscope connectés.

Les pharmacies percevront une rémunération par forfait en deux parties :

- une participation forfaitaire en fonction du nombre de téléconsultations par an : 200 € pour 1 à 20 téléconsultation(s), 300 € pour 21 à 30 téléconsultations, 400 € au-delà de 30 téléconsultations ;
- une participation forfaitaire pour s'équiper de 1 225 € la première année et 350 € les années suivantes.

L'épidémie de coronavirus a accéléré, de facto, le déploiement du télésoin dans certaines professions paramédicales (infirmiers¹ pour le télésuivi des patients covid-19, orthophonistes², masseurs-kinésithérapeutes³, etc.) de façon toutefois limitée dans le temps : ces mesures exceptionnelles se sont notamment appuyées sur un avis de la HAS adopté le 1^{er} avril 2020 sous la forme de « réponses rapides dans le cadre du Covid19 », qui encadre les modalités de réalisation du télésoin. Il serait **souhaitable que ces avancées engagées dans le contexte particulier de l'épidémie puissent être tirées à profit en vue d'accélérer le déploiement du télésoin selon des modalités pérennes.**

Réponse du Gouvernement :

Les mesures exceptionnelles relatives au télésoin ont été autorisées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. L'enjeu principal de ces dérogations est d'éviter les ruptures de soins et de protéger patients et professionnels de santé. A ce stade, aucune décision de pérennisation de ces mesures n'est pas prise.

Les textes réglementaires et les négociations conventionnelles permettant une mise en œuvre de droit commun du télésoin devraient pouvoir entrer en vigueur dans les mois à venir. En effet, du fait de la période de pandémie, la Haute Autorité de santé ne sera pas en mesure de produire son avis avant la fin de mois de juin. Il restera ensuite à rédiger l'arrêté définissant les activités de télésoin et les décrets en Conseil d'Etat relatifs aux conditions de mise en œuvre et aux conditions de prise en charge du télésoin. Enfin, en ce qui concerne les professions conventionnées, des négociations entre leurs représentants et l'UNCAM devront se tenir afin de fixer les tarifs afférents.

¹ Arrêté du 23 mars 2020.

² Arrêté du 25 mars 2020.

³ Arrêté du 16 avril 2020.

• Sur d'autres aspects touchant à l'organisation des soins, la **rénovation des protocoles de coopération** entre professionnels de santé créés par l'article 51 de la loi HPST du 21 juillet 2009, engagée par l'**article 66**, est applicable : le décret en Conseil d'État n° 2019-1482 du 27 décembre 2019, pris après avis de la HAS, a défini *a priori* les « exigences essentielles de qualité et de sécurité » auxquelles doivent répondre les protocoles de coopération entre professionnels de santé, se substituant à leur examen au cas par cas par la HAS ; par ailleurs, le décret n° 2020-148 du 21 février 2020 a précisé la composition et le fonctionnement du comité national des coopérations interprofessionnelles chargé de se prononcer sur les protocoles nationaux, ainsi que l'application au service de santé des armées.

Non prévus par la loi, le décret n° 2019-934 du 6 septembre 2019 et un arrêté publié le même jour ont prévu l'attribution d'une « prime de coopération » d'un montant de 100 euros bruts mensuels aux professionnels hospitaliers engagés dans un protocole.

En outre, un ajustement est apporté par l'article 35 du projet de loi « ASAP »¹ adopté en première lecture par le Sénat le 5 mars 2020 : celui-ci complète les dispositions transitoires prévues par la loi santé pour simplifier les modalités de suivi dans le temps des protocoles autorisés antérieurement à cette loi, réputés remplir les exigences essentielles de qualité et de sécurité.

• **Les dispositions concernant les établissements de santé restent quant à elles en attente de traduction réglementaire ou législative** - quand était prévue une ordonnance.

C'est ainsi le cas du cadre des **hôpitaux de proximité** dont la loi a renoué le modèle : au-delà des ordonnances précisant leur organisation, manquent également les textes réglementaires prévus (décret en Conseil d'Etat, arrêté pris après avis conforme de la Haute Autorité de santé) encadrant les modalités d'application de leurs missions et précisant les conditions dans lesquelles ces établissements pourront pratiquer à titre dérogatoire certains actes chirurgicaux programmés. Ces textes devront être publiés **avant le 1^{er} janvier 2021**, date fixée pour leur entrée en vigueur, à défaut d'une date anticipée définie par décret. S'agissant des conditions de leur labellisation, le ministère de la santé a indiqué privilégier le modèle du volontariat des établissements.

Il en est de même concernant l'**acte II des GHT** engagé par cette loi et qui doit entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2021 : le décret précisant notamment la composition et les règles de fonctionnement des commissions médicales de groupement généralisées par ce texte ainsi que les matières sur lesquelles elles seront consultées n'a toujours pas été pris, à l'instar des ordonnances mentionnées plus haut précisant l'articulation entre CME et CMG.

¹ *Projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique.*

2. La réorganisation des études de santé : une importante mesure d'application prise pour l'accès au premier cycle

Les dispositions détaillées aux **articles 1^{er} à 3** de la LOTSS dite « loi Santé » portent d'importantes modifications des trois cycles constitutifs des études en médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie (MMOP).

L'**article 1^{er}** détaille une réforme ambitieuse du **premier cycle d'études médicales**, très largement renvoyée à un décret en Conseil d'État, mais qui affirme néanmoins dans la loi le principe d'une **orientation progressive des étudiants à partir de plusieurs portails de licence initiaux**. Cet objectif, énoncé en termes dont votre commission avait déploré l'imprécision, ne s'était traduit dans la loi que par deux mesures principales : la **suppression de la première année commune aux études de santé** (Paces) et la **suppression de la prise en compte du *numerus clausus* pour l'accès à la deuxième année du premier cycle**, auquel se substitue la détermination de capacités d'accueil définies par les universités elles-mêmes.

Un **décret du 4 novembre 2019¹** a apporté les précisions nécessaires. Son article 1^{er} confirme l'orientation définie par la loi : l'accès aux formations MMOP sera ouvert aux étudiants ayant validé une année de formation dispensée dans une université comportant une structure de formation de l'une des quatre spécialités de santé, ou une formation conduisant à un titre ou diplôme d'État d'auxiliaire médical. La suppression de la Paces se traduit par une **assez grande autonomie laissée aux universités pour l'organisation de la première année**, qui devront assurer au moins deux accès distincts aux formations qu'elles offrent aux professions de santé.

Est par ailleurs confirmée la capacité laissée au président d'université de répartir les candidats à la deuxième ou troisième année de premier cycle en fonction du parcours de formation antérieur, avec l'obligation toutefois de porter le nombre de places disponibles par parcours à la connaissance des candidats dès leur inscription en formation de première année.

En outre, le décret précise le **pilotage pluriannuel nécessaire à la définition du nombre de places ouvertes à l'université pour les formations en santé**. D'abord, le nombre de places ouvertes par université aux parcours formations de santé en deuxième ou troisième année est défini par rapport à un **objectif national pluriannuel de professionnels de santé**, lui-même ventilé par université après avoir été déterminé au niveau ministériel sur proposition portée par les ARS. Ensuite, les modalités d'admission en première année de deuxième cycle sont définies en fonction d'objectifs pluriannuels d'admission établis par l'université sur l'avis conforme des ARS. Votre commission profite de ces précisions pour rappeler les

¹ Décret n° 2019-1125 du 4 novembre 2019 relatif à l'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique.

inquiétudes qu'elle avait exprimées quant aux moyens financiers supplémentaires dont les universités devraient à l'avenir disposer pour assurer l'accompagnement des étudiants tout au long de leur parcours de licence.

L'**article 2** de la loi, tout aussi ambitieux, n'a néanmoins pas connu la même vélocité de traduction réglementaire. Il poursuit un objectif similaire de **redéfinition de l'accès au troisième cycle des études médicales (également connu sous le nom d'internat), actuellement conditionné au passage des épreuves classantes nationales (ECN)**. Ces ECN ont fait l'objet de plusieurs critiques, récemment amplifiées par la récurrence de plusieurs dysfonctionnements dans leur tenue, la principale d'entre elles concernant la place excessive qu'elles prennent dans l'orientation professionnelle des candidats. L'article 2 entend donc y substituer un examen composé d'un « contrôle des connaissances » et d'un « contrôle des compétences », sans pour autant fondamentalement revenir sur le principe du classement.

Comme pour l'article 1^{er}, votre commission a déploré l'imprécision des objectifs dessinés et se montre attentive à l'application réglementaire de ces dispositions, dont le texte prévoit qu'elles entreront en vigueur pour les étudiants engagés dans la première année du deuxième cycle à la rentrée 2019, impliquant la nécessité d'un aboutissement pour le premier semestre 2022. **Aucune pour l'heure n'a été prise, accusant un retard de publication sur le calendrier annoncé (avril 2020).**

Enfin, l'**article 4**, qui opérait un **élargissement bienvenu des possibilités de stages du troisième cycle des étudiants en médecine générale** qui, outre le cadre hospitalier et la pratique généraliste de ville, étaient étendues aux autres spécialités libérales, n'a pas encore trouvé la traduction réglementaire prévue par l'article. Pour autant, ainsi que votre commission l'avait relevé, cet article 4 se contentait de revêtir d'une valeur législative une disposition déjà prévue par un arrêté du 12 avril 2017¹. Son application se trouve donc *de facto* assurée par un autre véhicule réglementaire que celui explicitement visé par la loi.

3. Les mesures de réforme des carrières en santé : des effets d'annonce ambitieux, aucune mesure d'application prise à ce jour

- Aucune des mesures réglementaires prévues pour les réformes annoncées des **débuts de carrière des professionnels médicaux, dont l'essentiel visait à desserrer les contraintes pesant sur les zones sous-dotées**, n'a à ce jour été prise.

L'**article 8** prévoyait plusieurs modifications au **contrat d'engagement de service public (CESP)**, qui désigne une aide mensuelle à

¹ Arrêté du 12 avril 2017 portant organisation du troisième cycle des études de médecine.

l'installation (de 1 200 euros brut par mois) de jeunes médecins s'étant engagés à exercer à la fin de leur formation et pour au moins deux ans dans une zone touchée par une insuffisance de l'offre de soins. Plusieurs paramètres de la réforme du CESP, notamment le principe du classement des candidatures au CESP et la redéfinition des modalités de reversement des sommes perçues en cas de rupture des engagements liés au contrat, restent à ce jour en attente de leur mesure réglementaire d'application¹.

L'**article 10** a dessiné de façon plus précise les contours du statut de **médecin adjoint**. L'intention initiale du Gouvernement avait été saluée par votre commission, qui s'était réjouie de l'élargissement des possibilités de recours au médecin adjoint notamment pour soulager les zones sous-dotées et qui n'en déplore que plus le retard de publication du décret en Conseil d'État d'application de cet article, initialement prévue pour janvier 2020.

Enfin, l'**article 12**, qui attribue aux médecins retraités ainsi qu'aux étudiants de troisième cycle la **capacité de rédiger des certificats de décès** afin de pallier les difficultés engendrées par la raréfaction de la ressource médicale, demeure non applicable faute des décrets nécessaires.

• À l'instar des mesures précédentes, toutes les **mesures de la loi destinées à faciliter les coopérations entre praticiens de ville et praticiens hospitaliers** se trouvent dépourvues d'effectivité faute de mesures d'application. Bien que votre commission ait déploré, de façon générale, leur portée limitée eu égard à la sensibilité du sujet, certaines d'entre elles (comme celle de l'article 16) mériteraient d'être rendues immédiatement effectives au regard de la crise sanitaire que nous traversons.

L'**article 14** de la loi, issu d'une initiative de votre commission des affaires sociales, se penchait sur **l'interdiction faite aux praticiens démissionnaires d'un établissement public d'entrer en concurrence avec cet établissement pendant les deux ans suivant la fin de leurs fonctions**. Cette disposition, initialement contenue dans le code de santé publique, était inapplicable faute d'un décret, lequel n'avait pas jamais été pris en raison d'un périmètre d'interdiction vraisemblablement trop large et attentatoire à la liberté d'entreprendre. L'article 14 s'était donc efforcé de restreindre les conditions de cette interdiction par plusieurs critères (durée plafonnée à 24 mois, rayon kilométrique maximal de 10 km, quotité de travail effectuée à l'intérieur de l'établissement d'origine supérieure à 50 %).

Par ailleurs, ce même article 14 précise **l'interdiction faite aux personnels hospitaliers exerçant en établissement public de santé à titre principal d'exercer à titre partiel une activité rémunérée susceptible d'entrer en concurrence directe avec cet établissement**.

Ces deux mesures nécessitent d'être précisées par des décrets en Conseil d'État qui n'ont toujours pas été pris.

¹ Publication initialement envisagée en novembre 2019.

L'**article 15** a tendu à préciser la possibilité pour un professeur des universités praticien hospitalier (PU-PH) de **maintenir une activité hospitalière en qualité de consultant au-delà de la limite d'âge de 67 ans**. L'article prévoit qu'une partie de ces fonctions devra être réalisée dans un ou plusieurs établissements de santé publics non universitaires, ou encore dans des établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS) publics. Cette intention, intéressante en ce qu'elle permettra le décroisement de certains profils excessivement concentrés sur les établissements universitaires, nécessite un décret simple toujours attendu.

Enfin, l'**article 16** présentait l'opportunité intéressante d'**appliquer le statut de la fonction publique hospitalière à des professionnels de santé exerçant à temps non complet dans un établissement hospitalier**, à des fins d'attractivité des métiers de l'hôpital public. Il était notamment question de viser les masseurs-kinésithérapeutes, dont la mixité d'exercice entre la sphère libérale et la sphère hospitalière paraît particulièrement souhaitable. La liste des professionnels auxquels cette attraction statutaire serait ouverte doit être énumérée par un décret, à ce jour non publié.

- La loi s'est également penchée, dans son **article 70**, sur un angle mort délaissé de la politique des carrières en santé : **l'exercice des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue)**. Décrié depuis sa mise en place en 2007, le cadre juridique d'exercice des Padhue, initialement conçu comme transitoire et depuis pérennisé de fait, ne compte aujourd'hui qu'une unique voie d'accès au plein exercice de la médecine réputée pour son caractère très sélectif (qui définit la procédure d'autorisation d'exercice - PAE), **le reste des Padhue (estimé à plusieurs milliers) exerçant de fait dans des situations précaires et mal rémunérées**, laissées à la discrétion des établissements de santé recruteurs faute d'un cadre régulateur.

L'article 70 a porté l'ambition louable de régulariser ces situations de à l'aide d'une **procédure d'autorisation ad hoc et dérogatoire** ouverte aux Padhue sous conditions (condition de diplôme, condition de durée d'exercice et condition de présence un jour donné) et prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2021. Cette procédure, particulièrement complexe, prévoit pour les médecins un examen à trois niveaux (commission régionale, commission nationale, décision ministérielle) de leurs dossiers de candidature, les deux derniers niveaux étant retenus pour les chirurgiens-dentistes, les sages-femmes et les pharmaciens.

À compter de l'extinction prévue de la procédure d'autorisation dérogatoire, l'article 70 ne retient que **la PAE de droit commun comme unique mode d'accès au plein exercice pour les Padhue**. Elle procède à cet égard à quelques assouplissements de cette dernière, qui doit contenir un **parcours probatoire** dans un service agréé pour la formation des internes d'un an (pour les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes) ou de deux ans (pour les médecins et les pharmaciens), lequel est sanctionné par une épreuve de vérification de connaissance.

Enfin, l'exclusivité annoncée de cette voie d'accès des Padhue à l'exercice de la médecine entraîne la **suppression de la possibilité de leur recrutement par les établissements de santé sous un statut contractuel d'associé.**

Ces trois grandes modifications du statut des Padhue devaient encore faire l'objet de pas moins de dix mesures réglementaires d'application, **dont aucune n'avait été publiée au moment de la promulgation de l'état d'urgence sanitaire consécutif à l'épidémie de covid-19.**

À l'heure de la publication de ce rapport, la situation des Padhue a subi plusieurs modifications liées à la crise sanitaire que traverse le pays, inscrites dans l'**ordonnance du 15 avril 2020¹** dont le titre I^{er} porte **prolongation de l'activité des Padhue** sans toutefois revenir sur les délais initiaux d'application de la réforme de la procédure d'autorisation d'exercice. L'ordonnance prévoit plusieurs modifications de leur statut, visant notamment à le « geler » partiellement le temps de l'état d'urgence sanitaire :

- un **report de la condition de présence un jour donné**, dont le terme était initialement le 31 décembre 2018, au 31 décembre 2019 pour pouvoir prolonger leur exercice jusqu'au 31 décembre 2020, cette dernière date pouvant être éventuellement prolongée en cas de maintien de l'état d'urgence sanitaire ;

- une **prolongation de 6 mois de la condition de durée d'exercice en établissement** (du 31 janvier au 30 juin 2019) pour permettre la délivrance d'une attestation d'exercice temporaire, la réserve du dépôt d'un dossier de candidature à la procédure d'autorisation dérogatoire étant maintenue mais potentiellement reportée à l'issue de l'état d'urgence sanitaire.

Par ailleurs, votre commission souhaite relayer le contenu d'une **communication faite le 8 avril 2020** par le ministère des solidarités et de la santé sur les possibilités pour les établissements de santé de recruter des Padhue dans le cadre de l'épidémie. Trois cas y sont distingués :

- le cas des Padhue actuellement en exercice ou en période probatoire dans un établissement de santé et souhaitant transférer leur activité dans un établissement plus exposé : ces derniers y seront autorisés après accord des deux établissements et sur la base d'une convention de mise à disposition. Il y est également rappelé le maintien de la possibilité (malgré sa suppression prévue à l'échéance de fin 2021 par l'article 70 de la loi) pour les établissements de santé de recruter les Padhue lauréats des épreuves de vérification de connaissance sur des statuts de contractuels associés ;

¹ Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de covid-19.

- le cas des Padhue exerçant dans certains territoires ultramarins, qui bénéficient alors d'une procédure simplifiée d'autorisation d'exercice à titre provisoire ;

- enfin, les Padhue n'ayant pas encore satisfait à la PAE de droit commun (donc ceux concernés par la procédure dérogatoire décrite à l'article 70), dont les candidatures seront examinées par les ARS pour exercer à titre dérogatoire des **fonctions non médicales** dans des établissements de santé demandeurs (fonctions de type aide-soignant, accueil et orientation...), dans le cadre de contrats de travail ponctuels.

Interpelée par ce double manque des pouvoirs publics à l'égard des Padhue non intégrés dans la voie d'accès de droit commun à l'exercice médical - défaut de publication des décrets annoncés par la loi et relégation à des fonctions non médicales dans des conditions contractuelles précaires en pleine épidémie - votre commission des affaires sociales souhaite **rappeler la très grande urgence qui s'impose au Gouvernement d'honorer les engagements pris à l'égard de ces professionnels de santé.**

4. La transformation numérique du système de santé : un chantier réglementaire encore largement inentamé

a) Un « health data hub » à l'arrêt faute de mesure réglementaire

L'**article 41** de la loi a tracé une ambitieuse réforme de la stratégie numérique de santé dont les mesures les plus emblématiques sont :

- la **décentralisation de la gestion des données de santé**, avec une attribution multiple de la qualité de responsable de traitement du système national des données de santé, jusqu'ici uniquement assumée par la CNAM ;

- un **élargissement des organismes collecteurs des données de santé** aux professionnels de santé ;

- la création d'un **comité éthique et scientifique** chargé de délivrer un avis préalable à l'examen d'une demande de traitement par la CNIL ;

- la création d'une **plateforme des données de santé (PDS)**, groupement d'intérêt public dont les missions seront essentiellement d'organiser les données du SNDS et de procéder à la réalisation de traitements de données pour le compte de tiers responsables de traitements.

L'ensemble de ces dispositions appelle des mesures réglementaires d'application, dont pour l'heure **aucune n'a été prise**, accusant ainsi un important retard de publication et, par conséquent, de **mise en œuvre de l'élan numérique dans la recherche en santé** dont le Gouvernement semblait pourtant faire une de ses priorités.

À ce jour, seul a été publié un **arrêté du 29 novembre 2019**¹ organisant la transformation statutaire de l'institut national des données de santé en plateforme des données de santé.

b) L'absence de publication des textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la création automatique de l'espace numérique de santé et du dossier médical partagé

• Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), est en effet attendu afin de préciser :

- les modalités de création de l'**espace numérique de santé** (ENS) de chaque assuré ;

- les conditions de référencement et d'intégration des services et outils numériques dans l'ENS ;

- les modalités de création de l'identifiant de l'ENS pour chaque bénéficiaire de l'aide médicale de l'État ;

- les conditions de conception, de mise en œuvre, d'administration, d'hébergement et de gouvernance de l'ENS, ainsi que le cadre applicable à la définition des référentiels d'engagement éthique et aux labels et normes imposés dans l'ENS et au référencement des services et outils pouvant être mis à disposition dans l'ENS. Un décret simple est en outre appelé à préciser les autorités ou personnes publiques chargées d'assurer, avec ou pour le compte de l'État, ces missions.

Il convient néanmoins de souligner que les principales mesures, en l'espèce la **création automatique pour chaque assuré d'un ENS** et de son **dossier médical partagé (DMP)**, font l'objet, aux termes des articles 45 et 50 de la loi, d'une **entrée en vigueur différée**. L'ENS doit ainsi être opérationnel à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} janvier 2022 (**article 45**). Le principe de la création automatique du DMP doit, lui, entrer en vigueur à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard le 1^{er} juillet 2021 (**article 50**).

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), le Sénat a adopté des dispositions tendant à renforcer l'**interconnexion entre l'ENS et le DMP** en faisant du second une composante nécessaire du premier. Il est ainsi envisagé que la création de l'ENS emporte nécessairement la création du DMP et, inversement, que tout refus opposé et confirmé à la création de l'ENS donne lieu, au terme d'une période transitoire, à la clôture d'un DMP qui aurait été ouvert avant la mise en place de l'ENS. Dans ces conditions, le dispositif adopté par le Sénat prévoit l'**alignement au 1^{er} janvier 2022** de la

¹ Arrêté du 29 novembre 2019 portant approbation d'un avenant à la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Institut national des données de santé » portant création du groupement d'intérêt public « Plateforme des données de santé ».

date butoir envisagée pour l'entrée en vigueur de la création automatique du DMP, identique à celle prévue pour la création automatique de l'ENS.

La publication du **décret n° 2019-1036 du 8 octobre 2019**¹ a constitué néanmoins une première étape importante pour le déploiement de l'ENS. Accompagné d'un arrêté en date du 28 décembre 2019 approuvant le référentiel « Identifiant national de santé » (INS), il favorise le référencement des données de santé personnelles avec l'INS et le développement de téléservices par l'assurance maladie.

- N'a pas non plus été publié le décret destiné, en application de l'**article 52**, à préciser les conditions dans lesquelles la collecte, l'échange ou le partage des données de santé à caractère personnel nécessaires à la prise en charge du patient à l'occasion de soins délivrés lors de sa présence sur le territoire d'un **autre État membre de l'Union européenne** peuvent être réalisés au moyen du DMP rendu accessible aux professionnels intervenant dans le cadre de ces soins, et à déterminer les modalités d'échange de données de santé à caractère personnel nécessaires à la prise en charge transfrontalière ainsi que les exigences d'identification et d'authentification des professionnels habilités et de consentement du patient.

- Par ailleurs, la publication du décret en Conseil d'État appelé à définir la **procédure d'évaluation et de certification** attestant la conformité d'un système d'information ou d'un service ou outil numérique en santé aux **référentiels d'interopérabilité** établis par l'agence du numérique en santé² (ANS), de même que la publication du décret en Conseil d'État censé préciser les **modalités complémentaires d'incitation** à cette mise en conformité, sont prévues pour juin 2020, étant entendu que ces mesures doivent entrer en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

Toutefois, selon l'état d'avancement de la feuille de route du numérique en santé présenté par le ministère des solidarités et de la santé en décembre 2019, un **outil de mesure de conformité et de convergence** aux principes d'urbanisation inscrits dans la doctrine technique, dénommé **outil « Convergence »**, est en cours d'expérimentation dans trois régions pilotes : Occitanie, Île-de-France et Grand-Est. Une mesure de la conformité des plateformes numériques en santé régionales était prévue de décembre 2019 à fin mars 2020 et la signature d'une convention de convergence entre le ministère et chaque agence régionale de santé et groupement régional d'appui au développement de l'e-santé (GRADeS) entre mars et mai 2020. Enfin, la mise à disposition, au bénéfice des industriels de l'édition de

¹ Décret n° 2019-1036 du 8 octobre 2019 modifiant le décret n° 2017-412 du 27 mars 2017 relatif à l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques comme identifiant national de santé et les articles R. 1111-8-1 à R. 1111-8-7 du code de la santé publique.

² Anciennement dénommée agence nationale des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé).

services numériques, de l'outil de mesure et de convergence était prévue pour mai 2020.

- Si la mesure n'est pas prévue par la loi du 24 juillet 2019, il convient de souligner qu'une **délégation ministérielle du numérique en santé** (DNS), chargée de définir et de mettre en œuvre la stratégie du numérique en santé, a été créée par le décret n° 2019-1412 du 20 décembre 2019. Cette délégation, qui s'appuie sur une équipe de 16 personnes, coordonne l'intervention des différents acteurs dans ce domaine et valide la doctrine technique applicable.

- Enfin, l'**article 78** de la loi « Santé » du 24 juillet 2019 impose désormais aux entreprises du champ sanitaire de rendre publics les **avantages offerts** aux personnes qui, dans les médias ou sur les réseaux sociaux, présentent des produits de santé de manière à influencer le public, communément dénommées « **influenceurs** ». Le **décret n° 2019-1530 du 30 décembre 2019** est ainsi venu préciser que les conventions conclues par ces entreprises avec des influenceurs mentionnent obligatoirement la dénomination sous laquelle ces derniers exercent leur activité d'influence. Ces dispositions ont vocation à entrer en vigueur à compter d'une date fixée par arrêté du ministre chargé de la santé et au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

c) Un projet d'ordonnance toujours en suspens

L'**article 49** de la loi « Santé » du 24 juillet 2019 autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance « *toute mesure relevant du domaine de la loi relative à l'identification et à l'authentification des usagers du système de santé, y compris des personnes ne disposant pas d'un identifiant national de santé, des personnes physiques ou morales en charge d'activités de prévention, de diagnostic, de soins ou de suivi social et médico-social et des personnes exerçant sous leur autorité, en vue de diversifier, notamment de dématérialiser, les moyens techniques de leur identification et de leur authentification et de les adapter aux différentes situations d'usage dans les systèmes d'information de santé et d'assurance maladie et leurs services dématérialisés, afin d'accompagner le développement des usages numériques en santé et la mobilité des professionnels de santé.* »

La notice explicative d'un **projet d'ordonnance relatif à l'identification électronique des utilisateurs de services numériques en santé** et modifiant le code de la sécurité sociale a été mis en ligne sur le site « esante.gouv.fr ». Selon cette notice, il s'agit de préciser, dans le code de la santé publique, « *le corpus de règles applicables aux services numériques en santé lorsque ces derniers proposent à des usagers bénéficiaires ou des professionnels, une identification électronique.* » Il sera notamment exigé que le service numérique en santé respecte un niveau adapté de garantie des moyens d'identification électronique utilisés, au sens des dispositions du règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014, dit règlement « eIDAS ».

L'importance croissante du recours aux téléconsultations, au télésoin et à la télésurveillance pendant la crise liée à l'épidémie de covid-19 a montré que des progrès importants restent à réaliser dans la mise en place d'outils partagés entre professionnels de santé pour l'identification électronique des usagers et des professionnels recourant à des services numériques, notamment en matière de **prescription électronique**.

Réponse du Gouvernement :

La loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance permettant de développer les prescriptions établies de manière dématérialisée (prescription « électronique » ou « e-prescription »). L'ordonnance devait être prise dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, soit avant le 26 juillet 2020.

Cependant à la suite de la crise covid 19, cette date a été reculée de 4 mois (article 14 de la loi EUS du 23 mars).

Le périmètre envisagé pour le déploiement de la e prescription sera toute prescription de soins, de produits de santé ou de prestations, effectuée par les professionnels de santé autorisés à l'exception des prescriptions effectuées et exécutées au sein des établissements de santé.

Les dates d'entrée en vigueur de ce dispositif seront précisées par décret. La loi précisera toutefois une date butoir. A ce stade, il est envisagé des entrées en vigueur échelonnées, en fonction de la maturité des travaux sur les différents types de prescriptions et sur le mode d'exercice des professionnels. »

Selon la notice précitée, le projet d'ordonnance envisage également d'adapter « les règles relatives à la **carte vitale** et à la **carte de professionnel de santé** au nouveau contexte d'utilisation des services numériques qui se développent pour le parcours de soins des assurés et la prise en charge des frais de santé y afférents. »

5. La préparation du système de santé aux situations sanitaires exceptionnelles

La loi « Santé » du 24 juillet 2019 comporte deux articles relatifs à la préparation du système de santé aux situations sanitaires exceptionnelles :

- l'**article 68** vise à renforcer divers dispositifs destinés à **améliorer la réponse du système de santé en cas de situation sanitaire grave**, dont la constitution du corps de réserve sanitaire et le renforcement de la planification sanitaire au niveau des ARS dans le cadre du dispositif de l'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (Orsan). Le **décret n° 2019-1536 du 30 décembre 2019** est ainsi venu préciser les conditions de délivrance, de distribution et de stockage, en dehors des officines et des pharmacies à usage intérieur, des produits de santé issus des stocks de l'État en cas d'**accident nucléaire** ou d'**acte terroriste** constituant une menace sanitaire grave ;

- **l'article 69** ouvre la possibilité, dans le cadre du déploiement d'un système d'information interministériel articulé notamment autour du **système d'identification unique des victimes (SI-VIC)**, d'échanges entre les administrations intervenant dans la gestion d'une crise, les parquets, les juridictions concernées et les associations de victimes agréées, de données, d'informations ou de documents strictement nécessaires à la prise en charge des victimes, leur accompagnement ou la mise en œuvre de leurs droits. Le décret en Conseil d'État destiné à préciser les modalités d'application de cette mesure, dont la publication était envisagée en janvier 2020, n'est pas paru.

6. Le régime d'évaluation des établissements et services médico-sociaux

L'**article 75** de la loi « Santé » du 24 juillet 2019 confie à la Haute Autorité de santé le soin d'élaborer une procédure de l'évaluation interne et de l'évaluation externe des établissements et services médico-sociaux, ainsi qu'un cahier des charges auquel les organismes extérieurs évaluateurs doivent se conformer. La publication du décret devant définir les modalités de publication des évaluations et le rythme de ces évaluations était initialement envisagée pour juin 2020 avec effet au 1^{er} janvier 2021.

7. La création des agences régionales de santé de La Réunion et de Mayotte

L'article 64 visait principalement à la création d'une agence régionale de santé de pleine compétence à Mayotte (III à XII de l'article). Au 1^{er} janvier 2020, **se sont substituées à l'agence de santé de l'océan Indien**, qui avait compétence sur les deux départements français de l'océan Indien, deux agences, **l'agence régionale de santé de La Réunion et l'agence régionale de santé de Mayotte**.

Deux décrets en Conseil d'État étaient prévus afin de déterminer, dans chacun des territoires, la composition de la commission spécialisée en santé mentale, les modalités de son fonctionnement et de désignation de ses membres.

D'autres dispositions réglementaires non prévues par la loi sont venues compléter la transformation opérée de l'agence de santé de l'océan Indien. Le décret n° 2020-18 du 10 janvier 2020 a ainsi adapté les dispositions réglementaires du code de la santé publique en précisant l'organisation et les missions des deux nouvelles ARS et supprimant les règles propres à l'agence de santé de l'océan Indien.

Un **décret du 3 mars 2020**¹ a tiré les conséquences de la création, au 1^{er} janvier 2020, de deux ARS à La Réunion et à Mayotte en remplacement de l'agence de santé de l'océan Indien (ARS-OI). Il fixe ainsi la composition des commissions spécialisées en santé mentale de La Réunion et de Mayotte et prévoit les modalités transitoires nécessaires, renvoyant à un arrêté la répartition du solde de trésorerie de l'agence de santé dissoute entre les deux nouvelles ARS. Il précise notamment que le projet de santé et le schéma régional de santé spécifique océan Indien applicables à La Réunion et à Mayotte au 31 décembre 2019 restent en vigueur jusqu'à la publication dans chacun de ces territoires d'un schéma régional de santé et, le cas échéant, d'un schéma interrégional de santé et d'un schéma régional de santé spécifique².

Comme prévu par l'**article 64** de la loi, deux arrêtés en date du 19 décembre 2019 ont fixé les budgets initiaux et les plafonds d'emploi pour 2020 des ARS de La Réunion³ et de Mayotte⁴.

**Budgets initiaux (en crédits de paiement)
et plafonds d'emplois pour 2020 des ARS de La Réunion et de Mayotte**
(arrêtés du 19 décembre 2019)

	ARS de La Réunion	ARS de Mayotte
Budget principal (dépenses)	24,3 M€	11,4 M€
<i>dont personnel</i>	21,8 M€	9,8 M€
<i>dont fonctionnement</i>	1,9 M€	1,3 M€
<i>dont investissement</i>	0,7 M€	0,3 M€
Budget annexe (dépenses)	65,5 M€	18,2 M€
<i>dont fonctionnement</i>	2,8 M€	1,5 M€
<i>dont intervention</i>	62,7 M€	16,7 M€
Plafond d'emplois autorisé	277 ETP	144 ETP

¹ Décret n° 2020-189 du 3 mars 2020 portant diverses dispositions d'application de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé à La Réunion et à Mayotte.

² Cf. art. R. 1434-10 du code de la santé publique.

³ Arrêté du 19 décembre 2019 fixant les budgets initiaux 2020 de l'agence régionale de santé de La Réunion.

⁴ Arrêté du 19 décembre 2019 fixant les budgets initiaux 2020 de l'agence régionale de santé de Mayotte.

Un arrêté du 19 février 2020¹ a réparti à compter du 1^{er} janvier 2020 les biens, droits et obligations de l'ancienne ARS-OI entre les deux nouvelles ARS « *au vu de l'inventaire physique des biens de l'agence de santé de l'océan Indien selon le critère de leur localisation géographique* ».

Enfin, le compte financier 2019 de l'ARS-OI a été approuvé par arrêté en date du 2 avril 2020².

La commission des affaires sociales devait se rendre au mois d'avril à Mayotte dans le cadre d'une **mission d'information relative aux modalités d'accès aux soins dans le département**. Ce déplacement, qui s'intéressait également aux missions de la nouvelle ARS, a dû être reporté en raison de l'épidémie de covid-19.

8. L'application de diverses mesures de simplification

- L'**article 61** a réformé la procédure d'enquête publique pour la révision des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine. **Un décret en Conseil d'État du 23 mars 2020³ a précisé la procédure d'enquête simplifiée** prévue par cet article en cas de révision des périmètres de protection déjà existants et de modification de l'acte portant déclaration d'utilité publique pour des modifications mineures⁴.

- En revanche, les mesures de simplification en matière de contrôle des eaux de piscine prévues par l'**article 61** demeurent inappliquées, alors que la parution du décret était envisagée en février-mars 2020.

9. L'entrée en vigueur différée de l'accès dérogatoire à l'autorisation d'exercice des professions de santé dans certaines collectivités d'outre-mer

L'**article 71** de la loi, issu d'un amendement sénatorial, a introduit une procédure dérogatoire d'autorisation d'exercice permettant à des médecins, dentistes, sages-femmes et pharmaciens titulaires de diplômes étrangers hors Union européenne de s'installer pour une durée déterminée

¹ Arrêté du 19 février 2020 répartissant au 1^{er} janvier 2020 les biens, droits et obligations de l'agence de santé de l'océan Indien entre l'agence régionale de santé de La Réunion et l'agence régionale de santé de Mayotte.

² Arrêté du 2 avril 2020 portant approbation du compte financier 2019 de l'agence de santé océan Indien.

³ Décret n° 2020-296 du 23 mars 2020 relatif à la procédure d'enquête publique simplifiée applicable aux modifications mineures des périmètres de protection des captages d'eau destinée à la consommation humaine.

⁴ Art. R. 1321-13-5 du code de la santé publique. Ces modifications mineures sont définies comme : 1° la suppression de servitudes devenues sans objet, ou reconnues inutiles ou inapplicables par l'administration ; 2° le retrait ou l'ajout d'une ou de plusieurs parcelles du périmètre de protection rapprochée ou du périmètre de protection éloignée, à la condition que la superficie concernée ne dépasse pas 10 % de la superficie totale initiale du périmètre de protection concerné.

en Guadeloupe, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, en Guyane, en Martinique ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Un décret en Conseil d'État en date du 31 mars 2020¹ a précisé la procédure applicable à compter du 26 juillet 2020. Il prévoit notamment les modalités de constitution des dossiers de candidature, la composition des commissions territoriales d'autorisation d'exercice prévues aux articles L. 4131-5 et L. 4221-14-3 du code de la santé publique, la procédure d'examen des candidatures ainsi que la possibilité pour le directeur général de l'ARS de suspendre le droit d'exercer en cas de danger grave pour les patients. La durée de l'autorisation d'exercice ne peut être inférieure à six mois ni s'étendre au-delà du 31 décembre 2025.

Un arrêté du ministre chargé de la santé doit encore déterminer, par territoire, structure d'accueil, profession et, le cas échéant, spécialité, **le nombre de postes sur lesquels sont susceptibles d'être recrutés des professionnels.**

Les directeurs généraux des ARS concernées et le représentant de l'État à Saint-Pierre-et-Miquelon devront établir un bilan annuel de l'application du dispositif dans leurs ressorts territoriaux respectifs.

À titre exceptionnel, l'article 8 du décret permet de délivrer provisoirement, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire lié à l'épidémie de covid-19, des autorisations d'exercice dérogatoires et simplifiées dans les mêmes territoires.

10. L'état d'avancement des rapports rendus au Parlement

L'état d'avancement des rapports et évaluations devant être présentés au Parlement est retracé dans le tableau suivant :

Article	Matière	Délai de remise	Remise
1 ^{er}	Expérimentations sur l'organisation des formations de santé	Sixième année de l'expérimentation	Non
1 ^{er}	Réforme du premier cycle des études de santé	2021 et 2023	Non
2	Réforme du deuxième cycle des études de médecine	2024	Non
3	Déploiement tout au long des études de médecine d'une offre de stage dans les zones sous-dotées	Triennale à partir de 2020	Non
41	Apports et efficacité de la plateforme des données de santé par rapport à l'INDS	31 décembre 2019	Non

¹ Décret n° 2020-377 du 31 mars 2020 relatif à l'exercice dans certains territoires d'outre-mer des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par des personnes ne remplissant pas les conditions de nationalité et de diplôme normalement applicables.

I. LOI N° 2018-771 DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL

La mise en application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel s'est poursuivie en 2019 et au début de l'année 2020.

Il convient toutefois de noter qu'aucun des 18 rapports du Gouvernement au Parlement prévus par cette loi n'ont à ce jour été remis.

1. Article 1^{er} Gestion et alimentation du compte personnel de formation

Plusieurs mesures nécessaires à l'application des nouvelles dispositions relatives au compte personnel de formation (CPF) ont été prises, permettant l'applicabilité intégrale de l'article 1er.

Un décret du 7 juin 2019¹ a précisé que la majoration de l'alimentation du compte personnel de formation prévue par l'article L. 6323-11 pour les personnes bénéficiant de l'obligation d'emploi s'élève à 300 euros par an.

Un décret du 27 décembre 2019² a précisé les modalités de création et d'alimentation du système d'information national commun des commissions paritaires interprofessionnelles régionales, qui doit être mis en œuvre par France compétences. Si, à terme, les CPIR devront utiliser un SI commun, ce décret confie à France compétences une mission d'harmonisation pour l'année 2020. France compétences avait déjà commencé à remplir cette mission, comme en témoigne une délibération de son conseil d'administration du 27 novembre 2019³ validant un scénario consistant en l'adoption d'une même suite logicielle.

Un décret du 24 juin 2019⁴ a précisé les modalités d'exercice par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) de ses missions en matière d'accès à la formation professionnelle. La CDC devra ainsi rendre compte chaque trimestre à France compétences de la gestion du compte personnel de

¹ Décret n° 2019-566 du 7 juin 2019 relatif à la majoration de l'alimentation du compte personnel de formation pour les salariés bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

² Décret n° 2019-1492 du 27 décembre 2019 relatif à la mise en œuvre par France compétences du système d'information national commun aux commissions paritaires interprofessionnelles régionales.

³ Délibération n° 2019-11-309 du 27 novembre 2019.

⁴ Décret n° 2019-631 du 24 juin 2019 relatif aux conditions selon lesquelles la Caisse des dépôts et consignations rend compte trimestriellement à France compétences de l'utilisation de ses ressources et de ses engagements financiers.

formation (CPF) et fournir des données statistiques sur sa mobilisation par les travailleurs.

Un décret du 11 octobre 2019¹ a enfin adapté les dispositions réglementaires relatives au système d'information du CPF. Ce texte a également précisé les informations relatives aux abondements spécifiques du CPF que l'employeur doit transmettre à la CDC.

2. Article 3 Conseil en évolution professionnelle

L'article L. 6111-6-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi du 5 septembre 2018 impose aux opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) de partager les données relatives à leur activité, sous peine de perdre leur habilitation à dispenser le CEP. Un décret du 27 juin 2019² a précisé ces dispositions. La déchéance de la qualité d'opérateur du CEP est ainsi encourue, après une mise en demeure prononcée selon les cas par le ministre chargé du travail ou par France compétences, lorsque les organismes ne fournissent pas les données relatives à leur activité pendant une durée de six mois.

3. Article 6 Certification des organismes de formation

Aux termes de l'article L6316-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 5 septembre 2018, les organismes délivrant des formations financées par des fonds publics doivent être certifiées sur la base de critères définis par décret en Conseil d'État. Un décret du 6 juin 2019³ a précisé les critères auxquels les prestataires doivent satisfaire. Un référentiel national fixant les indicateurs d'appréciations de ces critères a été défini par un second décret du 6 juin 2019⁴.

Toutefois, face aux difficultés causées les mesures visant à lutter contre l'épidémie de covid-19, une ordonnance du 1er avril 2020⁵ a reporté au 1er janvier 2022 l'entrée en vigueur de l'obligation de certification.

¹ Décret n° 2019-1049 du 11 octobre 2019 portant modification du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Système d'information du compte personnel de formation ».

² Décret n° 2019-657 du 27 juin 2019 relatif aux conditions de perte du bénéfice des dispositions mentionnées à l'article L. 6111-6 du code du travail pour les organismes chargés du conseil en évolution professionnelle.

³ Décret n° 2019-564 du 6 juin 2019 relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle.

⁴ Décret n° 2019-565 du 6 juin 2019 relatif au référentiel national sur la qualité des actions concourant au développement des compétences.

⁵ Ordonnance n° 2020-387 du 1er avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de formation professionnelle.

4. Article 7 Agrément des organismes de formation professionnelle maritime

Un décret du 25 juin 2019¹ a précisé les modalités d'agrément des organismes de formation professionnelle maritime, en application des articles L. 5547-3 à L. 5547-9 du code du travail, dans leur rédaction issue de la loi du 5 septembre 2018.

5. Article 9 Validation des acquis de l'expérience

L'article 9 de la loi du 5 septembre 2018, a modifié les dispositions du code du travail relatives au congé de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Un décret du 31 octobre 2019² a notamment précisé la durée et la nature des activités prises en compte, les obligations des organismes certificateurs et des organismes accompagnateurs, les délais et modalités de report d'un congé ainsi que les droits associés à la démarche de validation des acquis de l'expérience en matière de rémunération et de protection sociale ainsi que les frais éligibles à une prise en charge.

Ce décret a en outre précisé les modalités de versement des excédents dont disposent les organismes paritaires agréés pour la prise en charge du congé individuel de formation (Opacif) pour 2019 et celles des commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) pour 2020, afin que ces dernières puissent financer les projets de transition professionnelle initiés au cours de ces deux exercices

Enfin, il a précisé la composition et les modalités de fonctionnement des commissions professionnelles consultatives chargées d'examiner les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes et titres à finalité professionnelle.

Un décret du 6 décembre 2019³ a par ailleurs imposé aux régions de d'organiser la publication et de transmettre la liste et les coordonnées des centres de conseil sur la VAE au portail national dématérialisé dédié.

¹ Décret n° 2019-640 du 25 juin 2019 relatif à l'agrément des organismes de formation professionnelle maritime.

² Décret n° 2019-1119 du 31 octobre 2019 relatif à la mise en œuvre de la validation des acquis et de l'expérience et comportant d'autres dispositions relatives aux commissions professionnelles consultatives en matière de certification professionnelle et aux organismes financeurs du projet de transition professionnelle.

³ Décret n° 2019-1303 du 6 décembre 2019 relatif à la diffusion des coordonnées des centres de conseils sur la validation des acquis de l'expérience sur le portail national dédié à la validation des acquis de l'expérience.

6. Apprentissage (articles 11 à 17)

• **L'article 11** tend à **simplifier les conditions de conclusion d'un contrat d'apprentissage en remplaçant le dispositif d'enregistrement du contrat par une procédure de dépôt auprès des opérateurs de compétences** (Opco). Il modifie en conséquence les missions des chambres consulaires. Cette procédure de dépôt du contrat s'applique également au secteur public non industriel et commercial, pour lequel le contrat est déposé auprès du représentant de l'État dans le département. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2020 et leurs modalités d'application ont été définies par le **décret du 27 décembre 2019 relatif au dépôt du contrat d'apprentissage**¹. L'employeur doit transmettre le contrat à l'opérateur de compétences qui statue sur sa prise en charge financière. L'opérateur de compétences transmet ce contrat par voie dématérialisée à la Direccte territorialement compétente. Dans le secteur public non industriel et commercial, l'employeur transmet directement le contrat aux services de la Direccte. Les modifications substantielles du contrat, ainsi que la rupture du contrat avant son terme sont notifiées à l'opérateur de compétences et à la Direccte selon des procédures similaires.

• **L'article 12** prévoit que pour une durée de trois ans et à titre expérimental, des **actions de formation par apprentissage peuvent être réalisées dans des établissements pénitentiaires**. Il résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté au Sénat en première lecture. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 et le **décret en Conseil d'État du 26 décembre 2019**² **en définit les modalités d'application**. La formation et les enseignements suivis par le détenu peuvent s'effectuer en dehors de l'établissement pénitentiaire dans le cadre d'un aménagement de peine ou de permissions de sortir. Ils permettent au détenu âgé au plus de vingt-neuf ans révolus d'obtenir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre.

• **L'article 17** prévoit la **remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement**, au plus tard le **15 septembre 2019**, sur « *la possibilité de créer un dispositif d'aide de l'État au bénéfice des centres de formation d'apprentis au sein desquels une personne résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville suit une formation par apprentissage et au bénéfice des entreprises qui embauchent cette personne en contrat d'apprentissage* ». **Il n'a pas encore été transmis au Parlement.**

¹ Décret n° 2019-1489 du 27 décembre 2019 relatif au dépôt du contrat d'apprentissage.

² Décret n° 2019-1463 du 26 décembre 2019 relatif à l'expérimentation des actions de formation par apprentissage dans les établissements pénitentiaires.

7. Orientation et organismes de formation (articles 18, 24 et 25)

• **L'article 18 étend les compétences des régions en matière d'orientation professionnelle des élèves et étudiants** et leur transfère une partie des missions de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep). Il prévoit également de mettre à disposition des conseils régionaux des agents du ministère de l'éducation nationale pour l'exercice de missions d'orientation.

Pour l'application de cet article, **le décret du 21 mars 2019 relatif aux nouvelles compétences des régions** en matière d'information sur les métiers et les formations¹ définit **les modalités d'élaboration et de diffusion par la région de la documentation de portée régionale** sur les enseignements et les professions. Le décret du 26 avril 2019² précise en outre les modalités selon lesquelles, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, **l'État peut mettre à la disposition des régions des agents exerçant dans les services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.**

• **L'article 24 modifie le régime juridique des centres de formation pour apprentis (CFA), qui sont ainsi devenus des organismes formation de droit commun**, sous réserve de certaines règles spécifiques liées à leurs missions et à leur fonctionnement.

Ces règles spécifiques sont précisées par le décret en Conseil d'État du 7 novembre 2019 relatif aux dispositions spécifiques applicables aux centres de formation d'apprentis³. Ce décret définit notamment :

- les missions spécifiques des CFA et leurs conditions de fonctionnement, notamment pour la création d'unités de formation par apprentissage ;
- le fonctionnement du conseil de perfectionnement ;
- les conditions dans lesquelles les CFA peuvent confier certaines de leurs missions aux chambres consulaires.

Trois des textes d'application prévus à cet article n'ont pas encore été publiés :

- le décret déterminant les conditions d'affectation par France compétences aux CFA des reports de taxe d'apprentissage et de contribution supplémentaire à l'apprentissage constatés au 31 décembre 2019 ;

¹ Décret n° 2019-218 du 21 mars 2019 relatif aux nouvelles compétences des régions en matière d'information sur les métiers et les formations

² Décret n° 2019-375 du 26 avril 2019 relatif à l'expérimentation de la mise à disposition des régions de fonctionnaires et d'agents de l'État exerçant dans les services et établissements relevant du ministère chargé de l'éducation nationale

³ Décret n° 2019-1143 du 7 novembre 2019 relatif aux dispositions spécifiques applicables aux centres de formation d'apprentis et aux obligations des organismes prestataires d'actions de développement des compétences

- l'arrêté définissant les modalités de diffusion des informations publiées par les CFA sur l'obtention des diplômes, la poursuite d'études, les interruptions en cours de formation et l'insertion professionnelle des apprentis ainsi que sur la valeur ajoutée de leur établissement ;
- l'arrêté fixant les règles de mise en œuvre d'une comptabilité analytique au sein des CFA.

• **L'article 25 inscrit dans la loi le modèle pédagogique des écoles de production.** Alors que ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020, **l'arrêté** des ministres chargés de l'éducation nationale et de la formation professionnelle devant fixer chaque année la liste des écoles de production **n'a pas encore été publié.**

8. Contrats de professionnalisation (article 28)

L'article 28 met en place une expérimentation, pour une durée de trois ans, permettant que le **contrat de professionnalisation puisse être conclu en vue d'acquérir des compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences**, en accord avec le salarié. Le décret du 26 décembre 2018¹ précise les modalités d'application de cette expérimentation. Le Gouvernement devra présenter au Parlement un rapport évaluant ce dispositif, au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation. Cet article ouvre aussi la **possibilité pour les titulaires d'un contrat de professionnalisation d'effectuer une mobilité à l'étranger.** Il est précisé que dans ce cadre, une convention peut être conclue entre le bénéficiaire, les employeurs en France et à l'étranger et les organismes en France et à l'étranger. **L'arrêté du 22 janvier 2020 relatif au modèle de convention** prévu aux articles R. 6222-66 et R. 6325-33 du code du travail en fixe le contenu.

Un **dispositif de reconversion ou de promotion par alternance** est également créé par cet article. Il permet au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion par des actions de formation. Le décret du 24 décembre 2018² précise que les salariés concernés sont ceux qui n'ont pas atteint un niveau de qualification correspondant au grade de licence. La loi précise en outre que le contrat de travail du salarié bénéficiant de ce dispositif fait l'objet d'un avenant précisant la durée et l'objet de la formation. Cet avenant doit être déposé auprès de l'opérateur de compétences selon la même procédure que les contrats d'apprentissage, sous réserve d'adaptations fixées par décret. **De telles mesures d'adaptation**

¹ Décret n° 2018-1263 du 26 décembre 2018 relatif à l'expérimentation étendant le contrat de professionnalisation à l'acquisition de compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences.

² Décret 2018-1232 du 24 décembre 2018 relatif aux publics éligibles et aux conditions de mise en œuvre de la reconversion ou la promotion par alternance.

n'ont, à ce stade, pas été prises, sans toutefois faire obstacle à l'application du dispositif.

9. Certification professionnelle (article 31)

L'article 31 confie la **régulation des répertoires de la certification professionnelle à France compétences** et supprime la Commission nationale de la certification professionnelle. Les certifications, désormais organisées en blocs de compétences et définies par trois référentiels, sont enregistrées aux répertoires pour une durée limitée. Les décisions de création, révision ou suppression des diplômes ou titres à finalité professionnelle sont soumises à l'avis conforme des commissions professionnelles consultatives.

Pour l'application de cette nouvelle organisation de la certification professionnelle, six décrets ont été publiés. **L'ensemble des dispositions de cet article sont donc pleinement applicables.** En complément des trois décrets évoqués lors du précédent bilan de l'application des lois, trois autres décrets d'application ont été publiés :

- le décret du 13 septembre 2019¹ institue les **commissions professionnelles consultatives communes à plusieurs ministères** chargées d'émettre des avis sur les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat ;
- le décret du 27 décembre 2019² fixe les **modalités de communication des informations** relatives aux titulaires des certifications délivrées **au système d'information du compte personnel de formation** par les ministères et organismes certificateurs ;
- le décret du 10 mai 2019³ définit **les modalités de la concertation spécifique avec les organisations syndicales** de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national, interprofessionnel et multiprofessionnel sur les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes de l'enseignement supérieur à finalité professionnelle.

¹ Décret n° 2019-958 du 13 septembre 2019 instituant les commissions professionnelles consultatives chargées d'examiner les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat.

² Décret n° 2019-1490 du 27 décembre 2019 relatif à la transmission au système d'information du compte personnel de formation des informations relatives aux titulaires des certifications enregistrées aux répertoires nationaux.

³ Décret n° 2019-434 du 10 mai 2019 relatif à la concertation avec les partenaires sociaux en vue de l'enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles de diplômes de l'enseignement supérieur délivrés au nom de l'Etat.

10. Rôle des acteurs de la formation professionnelle (article 34)

L'article 34 dessine la répartition des compétences entre acteurs de l'apprentissage et de la formation professionnelle, en particulier s'agissant du rôle des conseils régionaux. Il prévoit notamment que les **organismes de formation doivent informer Pôle emploi, les missions locales et Cap emploi de l'entrée effective en formation, de l'interruption et de la sortie effective d'une personne inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi**. Le décret du 17 décembre 2019¹ précise les modalités d'application de cette information.

11. Aspects financiers et coordinations

• Article 37 : financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 a réformé les modalités de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

L'article L. 6241-2 du code du travail précise ainsi qu'une part correspondant à 87 % du produit de la taxe d'apprentissage (TA), prélevée par les Urssaf, est affectée à France compétence, chargée de sa répartition. Il est toutefois précisé que les employeurs redevables peuvent déduire les dépenses relatives à leur centre de formation d'apprentis lorsqu'elles en ont un. Un décret du 23 décembre 2019² a précisé les conditions de cette déductibilité. Le montant des dépenses déduites ne peut ainsi pas dépasser 10 % de la part de 87 % de la TA.

En revanche, le mécanisme de lissage prévu par l'article L. 6331-7 pour les entreprises dépassant le seuil (11 salariés) à partir duquel elle deviennent redevable de la contribution au financement de la formation professionnelle n'a pas encore été prévu.

• Article 39 : détermination du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 a réformé le financement de l'apprentissage en confiant aux branches professionnelles la responsabilité de définir un niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage. Un cas de carence des branches, ou lorsque les montant fixé s'éloignent des recommandations de France compétences, ce niveau est fixé par voie réglementaire.

¹ Décret n° 2019-1386 du 17 décembre 2019 relatif à l'information des organismes financeurs de la formation professionnelle par les organismes de formation sur les entrées et les sorties de formation

² Décret n° 2019-1438 du 23 décembre 2019 relatif aux modalités de déductions de la taxe d'apprentissage et au niveau d'activité des organismes agissant au plan national pour la promotion de la formation technologique et professionnelle initiale et des métiers habilités à percevoir le solde de la taxe d'apprentissage.

Le décret du 13 septembre 2019¹ a précisé les modalités de fixation des niveaux de prise en charge par les branches et fixé les montants applicables à défaut de prise en compte des recommandations de France compétences.

• **L'article 43** procède à diverses **mesures de coordination pour l'application outre-mer des dispositions relatives à la formation professionnelle**. Les modalités particulières d'application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions relatives à la formation professionnelle, notamment celles relatives au financement de la formation professionnelle et celles relatives aux opérateurs de compétences, ont été déterminées par les décrets du 18 mars 2019² et du 18 février 2020³.

12. L'application des mesures relatives à l'assurance chômage

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a créé **de nouveaux droits à indemnisation au bénéfice des démissionnaires**, s'ils remplissent des conditions d'activité antérieures spécifiques et disposent d'un projet professionnel réel et sérieux (**article 50**), **et de certains travailleurs indépendants** dont l'activité a cessé, sous conditions (**article 51**).

Trois décrets ont permis la mise en œuvre de ces mesures à compter du 1^{er} novembre 2019.

Dans le cadre de l'extension de l'assurance chômage aux salariés démissionnaires, le **décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019**⁴ fixe les critères selon lesquels le caractère réel et sérieux du projet professionnel est attesté par les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPRI)⁵ et détermine les modalités procédurales de cet examen. En cas de décision positive de la CPRI, le salarié dispose d'un délai de six mois à compter de la notification de la décision pour déposer auprès de Pôle emploi une demande d'allocation d'assurance chômage⁶. Le décret définit en outre les sanctions applicables en cas d'insuffisance des démarches de mise en œuvre du projet professionnel, une fois le droit à l'allocation d'assurance ouvert.

¹ Décret n° 2019-956 du 13 septembre 2019 fixant les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

² Décret n° 2019-204 du 18 mars 2019 relatif à la gestion des contributions de la formation professionnelle en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

³ Décret n° 2020-138 du 18 février 2020 relatif à la formation professionnelle outre-mer.

⁴ Décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi.

⁵ Art. R. 5422-2-1 du code du travail.

⁶ Art. R. 5422-2-3 du code du travail.

S'agissant de l'allocation des travailleurs indépendants, le **décret n° 2019-796 fixe les conditions** de ressources, de durée antérieure d'activité et de revenus antérieurs d'activité auxquelles est subordonné le droit à cette allocation, lesquelles s'avèrent **restrictives**. Outre que leur entreprise doit avoir fait l'objet d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire ou d'une procédure de redressement judiciaire¹, les bénéficiaires doivent ainsi justifier :

- d'une activité non salariée pendant une période minimale ininterrompue de deux ans au titre d'une seule et même entreprise ;
- de revenus antérieurs d'activité égaux ou supérieurs à 10 000 euros par an au titre de cette activité non salariée ;
- de ressources inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA) pour un foyer composé d'une personne seule².

Par ailleurs, le **décret n° 2019-976 du 20 septembre 2019³ a fixé le montant forfaitaire journalier** de l'allocation des travailleurs indépendants à 26,30 euros⁴.

Il détermine en outre le régime auquel incombe la charge de valider les périodes assimilées lorsque l'assuré a relevé successivement, alternativement ou simultanément de plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base.

Enfin, **faute d'accord relatif à l'assurance chômage entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés, le décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019⁵ précise les règles de coordination** entre l'allocation d'aide au retour à l'emploi et l'allocation des travailleurs indépendants.

a) La mise en œuvre de diverses expérimentations

- L'expérimentation d'un « journal de la recherche d'emploi »

Le décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 précise les modalités de l'expérimentation d'un « journal de la recherche d'emploi » prévu par l'article 58 de la loi. Dans les régions concernées, les demandeurs d'emploi doivent renseigner, à l'occasion du renouvellement mensuel de leur inscription, des rubriques relatives à l'état d'avancement de leur recherche d'emploi et aux actions engagées et réalisées en matière de formation, de préparation et de recherche d'emploi ou de création, de reprise et de développement d'entreprise.

¹ Art. L. 5424-25 du code du travail.

² Art. R. 5424-70 du code du travail.

³ Décret n° 2019-976 du 20 septembre 2019 relatif à l'allocation des travailleurs indépendants.

⁴ 19,73 euros à Mayotte.

⁵ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

Un arrêté du 16 octobre 2019¹ a désigné les régions Bourgogne - Franche-Comté et Centre-Val de Loire pour conduire cette expérimentation et a fixé le calendrier de sa mise en œuvre progressive département par département.

- L'expérimentation en matière de recours au CDD

L'article 53 autorise, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2020, la conclusion d'un contrat à durée déterminée (CDD) ou d'un contrat de travail temporaire pour remplacer plusieurs salariés, au lieu d'un seul comme le prévoit l'article L. 1242-2 du code du travail.

Un décret du 18 décembre 2019 définit les secteurs d'activité autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation².

Le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport d'évaluation de cette expérimentation avant le 1^{er} juin 2021.

- L'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise

Un décret du 27 juin 2019³ permet l'application, à compter du 1^{er} juillet 2019 et pour une durée de trois ans, de l'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise, un nouveau contrat aidé qui peut être conclu par une personne sans emploi « *rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* » avec une collectivité territoriale afin de faciliter son insertion professionnelle (article 88).

Il s'agit d'un contrat de travail de droit privé d'une durée comprise entre trois et dix-huit mois pendant laquelle le salarié est mis à disposition à titre gratuit d'une ou plusieurs entreprises d'accueil et bénéficie d'actions d'accompagnement et de formation. Il fait l'objet d'une convention-cadre et d'une convention individuelle de mise à disposition entre la collectivité territoriale et l'entreprise, dont le décret détermine le contenu. Le bénéficiaire dispose d'un référent unique au sein de la collectivité et d'un tuteur au sein de l'entreprise d'accueil. Il perçoit une rémunération au moins égale au SMIC et bénéficie en matière de conditions de travail des garanties applicables aux intérimaires.

Toutefois, un arrêté du ministre chargé du travail doit encore déterminer la liste des régions volontaires pour abriter cette expérimentation.

¹ Arrêté du 16 octobre 2019 portant désignation des régions soumises à l'expérimentation territoriale visant à l'amélioration de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

² Décret n° 2019-1388 du 18 décembre 2019 définissant les secteurs d'activité autorisés à mettre en œuvre l'expérimentation sur le remplacement de plusieurs salariés par un seul salarié titulaire d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat de travail temporaire. Il s'agit des secteurs sanitaire, social et médico-social, de la propreté et du nettoyage, de l'économie sociale et solidaire, du tourisme en zone de montagne, du commerce alimentaire, de la plasturgie, de la restauration collective, du sport et des équipements de loisirs, du transport routier, des industries alimentaires et des services à la personne.

³ Décret n° 2019-658 du 27 juin 2019 relatif à l'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise.

b) L'ouverture du télétravail aux personnes handicapées dans la fonction publique

L'article 68 prévoit l'accès des personnes handicapées au télétravail, moyennant d'éventuels aménagements. **La mise en œuvre de cette disposition dans la fonction publique**, introduite par un amendement de la commission des affaires sociales, **a fait l'objet d'un décret en date du 25 juin 2019¹**.

Ainsi, dans le cas où la demande de télétravail est formulée par un agent public en situation de handicap, le chef de service, l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination doit mettre en œuvre, sur le lieu de télétravail de l'agent, les aménagements de poste nécessaires.

c) L'application encore incomplète des mesures relatives aux entreprises adaptées

- L'accès des personnes en détention aux entreprises adaptées

L'article 77 a élargi le dispositif d'accès à une activité professionnelle en détention, prévu par la loi pénitentiaire de 2009², en permettant aux personnes détenues de bénéficier, dans des conditions adaptées à leur situation, des dispositions relatives aux entreprises adaptées³. Cette disposition reste toutefois inappliquée, le décret en Conseil d'État qui doit fixer ses modalités n'ayant pas encore été publié. La loi prévoit cependant une parution au 1^{er} septembre 2020 au plus tard de ce décret d'application.

- L'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire

L'article 79 a prévu, pour une durée de quatre ans à compter du 1^{er} janvier 2019, la possibilité d'expérimenter la création d'entreprises adaptées de travail temporaire afin de favoriser les transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres entreprises. Un décret du 24 avril 2019⁴ a précisé les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation, en fixant notamment le montant de l'aide financière susceptible d'être accordée à 4 472 euros par équivalent temps plein accompagné et en prévoyant la revalorisation annuelle de cette aide par arrêté en fonction de l'évolution du SMIC.

¹ Décret n° 2019-637 du 25 juin 2019 relatif aux modalités de mise en œuvre du télétravail à l'égard de certains agents publics et magistrats.

² Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

³ Les entreprises adaptées, régies par les articles L. 52-13-13 et suivants du code du travail, emploient au moins 55% de travailleurs handicapés.

⁴ Décret n° 2019-360 du 24 avril 2019 relatif à l'expérimentation des entreprises adaptées de travail temporaire portant modalités de mise en œuvre, de financement et d'évaluation.

L'évaluation de l'expérimentation sera réalisée en deux étapes : au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un rapport intermédiaire d'évaluation doit être remis au ministre chargé de l'emploi ; puis, au terme de l'expérimentation, un rapport final d'évaluation sera présenté au ministre en vue de sa transmission au Parlement. Un comité scientifique, dont la composition doit être fixée par arrêté, sera chargé de l'évaluation indépendante de l'expérimentation.

d) L'application des mesures en matière de détachement des travailleurs et de lutte contre le travail illégal

• **Mesures en matière de détachement des travailleurs**

L'**article 89** dispense de déclaration préalable les employeurs détachant sur le territoire français des salariés pour des prestations et opérations de courte durée ou dans le cadre d'évènements ponctuels¹. **Un arrêté du 4 juin 2019² a rendu cet article applicable en établissant la liste des activités concernées** et la durée maximale d'activité en France pour bénéficier de ces dispositions : il s'agit de celles des artistes du spectacle vivant, du cinéma et de la musique, des manifestations sportives (pour un maximum de 90 jours sur 12 mois), des apprentis en mobilité temporaire et des colloques, séminaires et manifestations scientifiques (pour un maximum de 12 mois consécutifs).

Par ailleurs, **le décret du 4 juin 2019³ a précisé les adaptations dont peuvent bénéficier ces employeurs** pour l'application de l'obligation de présenter à l'inspection du travail, sur le lieu de réalisation de la prestation, des documents traduits en langue française permettant de vérifier le respect des dispositions du code du travail sur le détachement, en leur accordant un délai de quinze jours pour présenter les documents énumérés à l'article R. 1263-1. Toutefois, il n'a pas précisé la nature des documents devant être traduits en langue française ni leurs modalités de conservation sur le territoire national.

En revanche, **ce décret n'a pas déterminé la nature des aménagements** des obligations administratives incombant à des employeurs détachant de manière récurrente des salariés qui peuvent être accordés par l'autorité administrative (**article 90**).

¹ Art. L. 1262-6 du code du travail.

² Arrêté du 4 juin 2019 établissant la liste des activités mentionnées à l'article L. 1262-6 du code du travail.

³ Décret n° 2019-555 du 4 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au détachement de travailleurs et au renforcement de la lutte contre le travail illégal – Article 1.

- **Mesures en matière de lutte contre le travail illégal**

Le **décret du 4 juin 2019**¹ précité a fixé les modalités d'application de l'amende administrative en cas d'absence de déclaration d'un chantier forestier ou sylvicole créée par l'**article 101**. Il a notamment fixé à quinze jours le délai dans lequel la personne mise en cause est invitée à présenter ses observations à la Direccte.

Il a également prévu les conditions d'application de la peine complémentaire d'affichage sur une « liste noire » en cas de condamnation pour travail dissimulé commis en bande organisée (**article 102**)² : cette diffusion est assurée par les services du ministre du travail sur une partie du site internet de ce ministère, dédiée à la diffusion des décisions pénales prononcées à titre de peine complémentaire en matière d'infractions de travail illégal. Cette rubrique est consultable librement et gratuitement par toute personne³.

Ce même décret⁴ a enfin précisé les conditions dans lesquelles le droit de communication élargi des agents de l'inspection du travail en charge de la lutte contre le travail illégal (**article 103**) peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées⁵.

13. Dispositions relatives à l'emploi des personnes handicapées

a) Dans le secteur privé

L'**article 67** a procédé à une **redéfinition profonde de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés** (OETH) issue de la loi de 1987. **Trois décrets du 27 mai 2019** ont précisé les modalités de son application pour les employeurs privés.

Le premier de ces décrets⁶ **définit les modalités de mise en œuvre de l'OETH par l'application d'un accord agréé** – dont la loi a réduit l'effet à une période de trois ans renouvelable une fois. Il précise les mentions que doit prévoir l'accord agréé d'entreprise, de groupe ou de branche et les règles de calcul des sommes consacrées au financement de ces actions, ainsi que les modalités de reversement aux organismes sociaux des sommes correspondant aux actions non réalisées. Il définit les modalités d'agrément, le suivi de la mise en œuvre de ces accords ainsi que les conditions de renouvellement de l'accord.

¹ Décret n° 2019-555 du 4 juin 2019 – Article 5.

² Décret n° 2019-555 du 4 juin 2019 – Article 4.

Art. R. 8211-1 du code du travail. La « liste noire » est accessible sur le site : <https://liste-noire.travail-emploi.gouv.fr>.

⁴ Décret n° 2019-555 du 4 juin 2019 – Article 4.

⁵ Art. R. 8113-3-3 du code du travail.

⁶ Décret n° 2019-521 du 27 mai 2019 relatif à la mise en œuvre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés par application d'un accord agréé.

Le deuxième décret¹ est relatif à la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés. Il renvoie d'abord, pour arrêter l'effectif servant de base de calcul à l'obligation d'emploi, à l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale créé par la loi Pacte², qui fait référence à la **moyenne du nombre de personnes employées au cours de chacun des mois de l'année civile précédente**. Sont pris en compte tous les salariés, quelle que soit la nature et la durée de leur contrat, y compris les stagiaires, les personnes en période de mise en situation en milieu professionnel et les personnes mises à disposition ; **le nombre de bénéficiaires de l'OETH âgés d'au moins 50 ans est en outre affecté d'un coefficient de 1,5.**

Le décret détermine en outre les **modalités de déclaration des entreprises** : à partir de 2020, elle ne sera plus transmise à l'Agefiph, mais se fera via la déclaration sociale nominative. Pour remplir sa déclaration, l'employeur recevra de l'Urssaf, au plus tard le 31 janvier, les données utiles au titre de l'année précédente : effectif d'assujettissement, nombre de bénéficiaires de l'OETH devant être employé, effectif de bénéficiaires de l'OETH et l'effectif des salariés relevant d'un emploi exigeant des conditions d'aptitude particulières. L'employeur est tenu de renvoyer sa déclaration en février. Il procède alors également au versement de la contribution s'il en est redevable. L'unité d'assujettissement ayant été déplacée par le législateur de l'établissement à l'entreprise, les déclarations et versements ne sont attendus que d'un seul établissement par entreprise. Enfin, l'employeur porte sa déclaration à la connaissance du comité social et économique.

Le troisième décret³ est relatif aux modalités de calcul de la contribution des entreprises dans le cadre de l'OETH. Il en fixe d'abord le barème, expliqué dans l'encadré ci-après.

Calcul de la contribution annuelle libérant de l'OETH

La formule de calcul est désormais définie à l'article L. 5212-20 du code du travail, dans sa rédaction issue du décret du 27 mai 2019 :

(nombre de bénéficiaires de l'OETH manquants) X (montant forfaitaire)

Le *montant forfaitaire* est fixé, au même article, en fonction de l'effectif d'assujettissement de l'entreprise :

- 400 fois le Smic brut pour les entreprises de 20 à moins de 250 salariés ;
- 500 fois le Smic brut pour les entreprises de 250 à moins de 750 salariés ;
- 600 fois le Smic brut pour les entreprises de 750 salariés et plus.

¹ Décret n° 2019-522 du 27 mai 2019 relatif à la déclaration obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés.

² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises – article 11.

³ Décret n° 2019-523 du 27 mai 2019 fixant les modalités de calcul de la contribution due au titre de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés.

Le décret précise encore les **modalités de calcul des déductions à la contribution**, relatives d'une part aux achats de biens et de services auprès des entreprises adaptées, des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et des travailleurs indépendants handicapés, d'autre part aux dépenses non prévues par la réglementation mais destinées à favoriser l'emploi des personnes handicapées. Dans le premier cas, la déduction est calculée en appliquant un taux de 30 % au prix hors taxes des fournitures, travaux ou prestations figurant au contrat, duquel sont déduits les coûts des matières premières, des produits, des matériaux, de la sous-traitance, des consommations intermédiaires et des frais de vente et de commercialisation. La liste des dépenses prises en compte au titre de la seconde hypothèse – toujours dans la limite de 10 % du montant de la contribution – est recentrée autour de trois catégories :

- la réalisation de diagnostics et de travaux favorisant l'accessibilité des locaux de l'entreprise aux travailleurs handicapés, au-delà des obligations légales ;
- le maintien en emploi et la reconversion professionnelle ;
- des prestations d'accompagnement des bénéficiaires de l'obligation d'emploi, aux actions de sensibilisation et de formation des salariés réalisées par d'autres organismes pour le compte de l'entreprise afin de favoriser la prise de poste et le maintien en emploi des bénéficiaires de l'obligation d'emploi.

Le montant de la **surcotation due par les entreprises n'ayant pas respecté l'obligation pendant plus de trois ans** reste fixé au plafond prévu par la loi, à savoir 1 500 fois le Smic, quel que soit le nombre de salariés employés. L'article 2 du décret prévoit enfin une **modulation de la contribution entre 2020 et 2024** afin d'atténuer d'éventuelles hausses trop brutales d'une année sur l'autre.

Deux dispositions de la loi restent à cette heure privées d'application faute de texte réglementaire. D'une part, les modalités de prise en compte de l'effort consenti par l'entreprise en faveur des bénéficiaires qui rencontrent des difficultés particulières de maintien en emploi, prévues à l'article L. 5212-7-2 du code du travail. D'autre part, la liste des emplois exigeant des conditions d'aptitude particulières qui permettent de moduler le montant de la contribution, prévue à l'article L. 5212-9 du même code dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 21 août 2019¹.

¹ Ordonnance n° 2019-861 du 21 août 2019 visant à assurer la cohérence de diverses dispositions législatives avec la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

b) Dans la fonction publique

C'est le **décret du 26 juin 2019**¹ qui a rendu applicables les dispositions de la loi relatives à l'emploi des personnes handicapées dans le secteur public.

- **L'article 72 a étendu au secteur public les nouvelles modalités de calcul de l'OETH rendues applicables au secteur privé** : il a supprimé la possibilité de se délier de l'OETH par la passation de contrats de sous-traitance mais ouvre celle de les déduire du montant de la contribution annuelle ; il a également supprimé la possibilité de déduire du montant des unités manquantes les dépenses particulières engagées par l'employeur en faveur de l'insertion et du maintien dans l'emploi de personnes handicapées pour leur substituer une déduction sur le montant de la contribution annuelle. **L'article 73 a**, lui, étendu l'obligation de déclaration d'obligation d'emploi à l'ensemble des employeurs publics, quel que soit leur nombre d'agents, à compter de l'entrée en vigueur de la déclaration sociale nominative, à savoir le 1er janvier 2022.

Le décret du 26 juin 2019 précité, à son article 6, **simplifie d'abord le mécanisme de calcul de la contribution** en supprimant la phase intermédiaire de conversion de certaines dépenses déductibles en unités manquantes, remplacée par une phase unique de déduction en euros du montant des dépenses déductibles. **Son article 5 facilite l'identification des dépenses déductibles au titre de la sous-traitance**. **L'article 4 valorise à hauteur de 1,5, au sein de l'effectif des bénéficiaires de l'OETH, chaque agent handicapé recruté à compter de l'année de ses 50 ans**, ou qui devient bénéficiaire de l'OETH à partir de cet âge. L'article 3 supprime certaines actions pouvant faire l'objet d'un financement du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique peu ou pas mobilisées par les employeurs, telles les aides versées à des organismes contribuant à l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les outils de recensement des bénéficiaires de l'OETH ou les dépenses d'études entrant dans les missions du fonds.

- **L'article 75** est relatif à l'acquittement de la contribution des écoles et universités au titre de l'OETH. Il dispose que la déduction à laquelle leur donnent droit les dépenses de personnel accompagnant des élèves et étudiants en situation de handicap, afin de favoriser le recrutement d'assistants de vie scolaire, ne peut excéder 90 % du montant de la contribution. Pour mémoire, le Sénat plaidait pour une déduction plafonnée à 80 % du montant de la contribution. Le décret du 26 juin 2019 précité dispose à son article 7 que ce plafond est fixé à 90 % du montant de la contribution due au titre de l'année 2020, et à 80 % à compter de l'année 2021.

¹ Décret n° 2019-645 du 26 juin 2019 modifiant le décret n° 2006-501 du 3 mai 2006 relatif au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Ces mesures n'appellent pas d'observation particulière. Il est seulement regrettable que des décrets si importants pour l'insertion dans l'emploi de nos concitoyens en situation de handicap aient été pris avec un retard de presque trois – pour le secteur privé – et de quatre mois – pour le secteur public – sur l'objectif fixé pour la publication de telles mesures.

IV. LES EXPÉRIMENTATIONS, RETOUR SUR UNE MÉTHODE DE CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'EMPLOI

A. GARANTIE JEUNE : UNE DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE GÉNÉRALISÉE SANS AVOIR FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION RIGOUREUSE

Le décret du 1^{er} octobre 2013¹, pris dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, a prévu l'expérimentation d'un dispositif, appelé « garantie jeune », consistant en un accompagnement individualisé et renforcé des jeunes éloignés de l'emploi, complété par une allocation forfaitaire d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA), cumulable dans une certaine mesure avec des revenus d'activité.

Cette expérimentation était dotée d'un comité de pilotage et d'un comité scientifique « *en charge de l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les conditions appropriées pour sa généralisation* ».

Cette expérimentation, qui devait initialement être menée jusqu'au 31 décembre 2015, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2017 par un décret du 30 décembre 2015. Parallèlement, son champ a progressivement été étendu de dix territoires à 87 départements.

Le dispositif a ensuite été généralisé et pérennisé à compter du 1^{er} janvier 2017 par la loi Travail d'août 2016², qui a en outre modifié certains de ses paramètres. L'âge minimal pour en bénéficier a notamment été abaissé de 18 à 16 ans. La commission des affaires sociales du Sénat avait jugé cette généralisation prématurée, considérant que la poursuite de l'évaluation jusqu'à son terme, fin décembre 2017 devait permettre de tirer des conclusions utiles.

Un rapport d'évaluation intermédiaire a été publié par le comité scientifique de l'expérimentation en novembre 2015, soit postérieurement à la décision de prolongation de l'expérimentation.

Le rapport final d'évaluation a été publié en février 2018, soit plus d'un an après la généralisation du dispositif. Ce rapport indique au demeurant qu'il « *n'apporte aucun autre élément nouveau que la mise à jour de certaines données statistiques descriptives* ».

¹ Décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – art. 46.

Il apparaît donc que la démarche expérimentale n'a pas été menée à son terme et que les décisions politiques de prolongation de l'expérimentation puis de généralisation du dispositif n'ont pas été prises sur la base d'une évaluation et de recommandations du comité scientifique qui en était chargé.

B. LES EMPLOIS FRANCS : UN EXEMPLE DU MAUVAIS USAGE DES EXPÉRIMENTATIONS

Sous le quinquennat précédent, une expérimentation portant sur des aides à l'embauche ciblées sur certains quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) a été mise en place pour une durée de trois ans par le décret du 26 juin 2013¹. Devant les résultats médiocres observés, il a été mis fin de manière prématurée à cette expérimentation en juillet 2015².

A l'occasion de la première lecture du PLF pour 2018, par un amendement gouvernemental déposé au stade de l'examen en séance publique par l'Assemblée nationale, une nouvelle expérimentation d'un dispositif d'emplois francs a été lancée. Cette expérimentation devait être menée entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, conformément à l'article 175 de la loi de finances pour 2018³ et devait donner lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement remis au plus tard le 15 septembre 2019.

En cours d'évaluation, un certain nombre de paramètres ont été modifiés et le spectre géographique de l'expérimentation a été nettement élargi.

Dans le cadre du débat budgétaire pour 2020, le Gouvernement a annoncé sa volonté de prolonger cette expérimentation en l'étendant à l'ensemble des QPV du territoire national. Cette généralisation n'a pas été prévue par la loi mais par un décret publié en décembre 2019⁴ et doit s'appliquer jusqu'à la fin de l'année 2020.

Il convient de noter que le rapport d'évaluation prévu par la loi de finances pour 2018 a été publié le 19 décembre 2019. Il résulte de ce retard que le Parlement n'a pu en avoir connaissance en amont du débat budgétaire mais l'a reçu après l'examen en première lecture par les deux chambres des crédits de la mission Travail et emploi dont 28,5 millions d'euros étaient destinés aux emplois francs. Ce rapport apparaît donc davantage comme une justification a posteriori d'un choix politique déjà acté que comme une démarche d'évaluation rigoureuse d'une démarche expérimentale. Au demeurant, les modifications apportées au cours de l'année 2019 au dispositif rendent difficile toute démarche d'évaluation.

¹ Décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

² Décret n° 2015-811 du 2 juillet 2015 portant abrogation du décret n° 2013-549 du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

³ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

⁴ Décret n° 2019-1471 du 26 décembre 2019 portant généralisation des emplois francs et création d'une expérimentation à La Réunion.

Cette méthode apparaît d'autant plus regrettable que les résultats observés semblaient indiquer que le dispositif des emplois francs était un échec. Au 13 octobre 2019, 7 418 contrats avaient ainsi été signés dans les territoires du périmètre initial de l'expérimentation, malgré les assouplissements intervenus en cours d'année¹ alors que l'objectif fixé pour la fin de l'année 2019 était de 25 000. Au demeurant, l'objectif fixé pour la fin de l'année 2020 (40 000 contrats signés depuis le début de l'expérimentation) apparaît comme un recul par rapport à l'ambition initiale si l'on tient compte de l'élargissement du champ géographique du dispositif (de 194 à 1 438 QPV)².

Ainsi que le soulignait Michel Forissier dans son avis sur les crédits de la mission Travail et emploi du PLF 2018, « *la décision de prolonger l'expérimentation en doublant le nombre de bénéficiaires potentiels ne saurait [...] s'expliquer que par une volonté [...] de donner des résultats à un dispositif qui figurait dans le programme électoral du président de la République* ».

C. ZÉRO CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE : UNE DÉMARCHE EXPÉRIMENTALE QUI SEMBLE FAIRE L'OBJET D'UNE RÉELLE ÉVALUATION

L'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée (TZCLD), a été prévue par la loi la loi du 29 février 2016³ et est menée dans 10 territoires déterminés par un arrêté du 24 novembre 2016⁴. Prévue pour une durée de cinq ans, elle doit prendre fin en février 2021.

Cette expérimentation a pour objet l'embauche en contrat à durée indéterminée de chômeurs de longue durée par des entreprises de l'économie sociale et solidaire dans le cadre d'activités n'entrant pas en concurrence avec celles qui existent déjà sur le territoire.

Elle a fait l'objet de trois rapports publiés en novembre 2019.

La loi du 29 février 2016 a prévu un comité scientifique qui, dans un rapport intermédiaire publié le 25 novembre 2019, a estimé que ses travaux « *ne permettent pas, à ce stade, de justifier la généralisation de l'expérimentation dans ses conditions de déploiement et de fonctionnement actuelles* ».

¹ Décret n° 2019-365 du 24 avril 2019 modifiant le décret n° 2018-230 du 30 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'emplois francs.

² L'objectif reste donc le même en termes de ratio de contrats par mois (1 250) alors même que le champ de l'expérimentation a été considérablement élargi. L'atteinte de cet objectif, qui supposerait la conclusion de près de 25 000 contrats entre octobre 2019 et décembre 2020, ne pourrait donc être interprétée comme un succès du dispositif.

³ Loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

⁴ Arrêté du 24 novembre 2016 fixant la liste des territoires retenus pour mener l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

En revanche, le comité scientifique s'est dit favorable à une prolongation de la démarche expérimentale tout en l'étendant à de nouveaux territoires rigoureusement sélectionnés¹.

En parallèle, le Gouvernement a missionné l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (Igas) qui, dans un rapport publié en octobre 2019, ont observé que le gain direct pour les finances publiques « apparaît comme étant environ deux fois moindre qu'escompté », que le modèle économique des entreprises à but d'emploi créées dans le cadre de l'expérimentation continue de dépendre de financements complémentaires et que l'absence de concurrence avec des activités existantes est difficile à vérifier.

L'association qui porte le projet d'expérimentation a répondu à ces critiques en publiant son propre rapport, dans lequel elle critique les données retenues par les deux précédents rapports et estime que « l'approche individuelle du coût de la privation d'emploi ne doit pas faire oublier que la poursuite de l'expérimentation est avant tout un projet de société, donc une question politique ».

La loi du 29 février 2016 ayant limité le champ de l'expérimentation à 10 territoires, son extension requiert l'adoption d'un nouveau texte législatif. Si le Gouvernement a annoncé son intention d'aller dans ce sens, aucun calendrier n'a été annoncé pour le moment.

¹ Aux termes du rapport du comité scientifique, « Un temps supplémentaire donné à l'évaluation permettrait de préciser les effets socioéconomiques à attendre de cette expérimentation et de se prononcer (ou non) en faveur de son éventuelle généralisation. [...] De plus, si l'expérimentation devait être étendue, cette extension devrait se faire dans un nombre restreint de nouveaux territoires et se limiter aux territoires suffisamment matures et conscients des difficultés ».

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

AVANT-PROPOS

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2009 et le 30 septembre 2019 ayant été examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou, dans ses domaines de compétences, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2020 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2018-2019, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2009 et le 31 mars 2020 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

Les lois sur lesquelles la commission a été saisie pour avis et celles sur lesquelles elle a bénéficié d'une délégation au fond ne sont pas intégrées dans ce bilan.

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Quatre lois examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont **entrées en vigueur** au cours de l'année parlementaire 2018-2019, contre deux durant l'année parlementaire précédente :

- la **loi n° 2019-753** du 22 juillet 2019 portant création d'une **Agence nationale de la cohésion des territoires** et la **loi organique n° 2019-790** du 26 juillet 2019 relative à la **nomination de son directeur général** ;

- la **loi n° 2019-773** du 24 juillet 2019 portant création de l'**Office français de la biodiversité**, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement et la **loi organique n° 2019-789** du 26 juillet 2019 modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Seules les lois ordinaires nécessitent des mesures d'application. Pour ces deux textes, au 1^{er} avril 2020, la majorité des mesures d'application attendues avaient déjà été publiées¹.

Il est à noter que **deux lois importantes dont l'examen avait commencé lors de l'année parlementaire 2018-2019** ont été définitivement adoptées **après** le 30 septembre 2019 :

- la **loi n° 2019-1428** du 24 décembre 2019 d'**orientation des mobilités** ;

- la **loi n° 2020-105** du 10 février 2020 relative à la **lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**.

Ces deux textes, promulgués après le 30 septembre 2019, ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du présent rapport, même si ils font l'objet d'une analyse qualitative compte tenu de leur importance.

¹ Huit sur onze pour la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (soit un taux d'application de 73 %) ; 10 sur 16 pour la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement (soit un taux d'application de 62 %).

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Deux lois, adoptées au cours de l'année parlementaire 2018-2019, sont d'ores et déjà totalement applicables, étant d'**application directe** : la loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 relative à la **nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** et la loi organique n° 2019-789 du 26 juillet 2019 modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Par ailleurs, deux lois adoptées **antérieurement** sont devenues totalement applicables entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020 : la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la **lutte contre la fracture numérique**¹ ainsi que la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la **sécurité de l'usage des drones civils**².

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

1. Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2018-2019

Au cours de la dernière session parlementaires, quatre lois ont été définitivement adoptées dont deux lois organiques directement applicables. **Huit mesures ont déjà été prises** pour l'application des lois ordinaires :

- la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une **Agence nationale de la cohésion des territoires : la loi est applicable à 73 %** ; (publication de deux décrets en Conseil d'État et d'un décret simple³, trois mesures d'application sont encore attendues) ;

- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'**Office français de la biodiversité**, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement : **la loi est applicable à**

¹ Un décret prévu par l'article 24 de la loi du 17 décembre 2009¹ était encore attendu. L'administration a renoncé à la publication de ce décret. L'article 24 prévoyait la mise en place d'un fonds d'aménagement numérique des territoires, qui n'a jamais été créé et n'a plus vocation à l'être, en raison de la création de nouveaux outils de financement de la couverture numérique du territoire. En ce qui concerne les réseaux fixes, le financement par l'État du plan France très haut débit s'appuie sur le Fonds national pour la solidarité numérique (FSN) géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le compte de l'État et doté, d'une part, de crédits du programme des investissements d'avenir (PIA), d'autre part, des crédits budgétaires ouverts sur le programme 343 de la mission "Économie". En ce qui concerne les réseaux mobiles, l'accord New Deal conclu en 2018 prévoit des obligations de couverture pour les opérateurs, en contrepartie d'un renoncement de l'État au produit de l'attribution des fréquences.

² La seule mesure qui restait à prendre était prévue par un article devenu sans objet (article 4) ; en conséquence, la loi peut être considérée comme étant totalement applicable au 1^{er} avril 2020.

³ Décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires ; décret du 23 décembre 2019 portant nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ; décret n° 2020-39 du 22 janvier 2020 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

62 % (publication de quatre décrets en Conseil d'État et d'un décret simple¹, six mesures d'application sont encore attendues).

2. Les lois antérieures

Parmi les **vingt-cinq lois** adoptées avant la dernière année parlementaire au cours des dix dernières années, relevant des domaines de compétence de la commission et prévoyant des mesures d'application, **neuf nécessitent encore une ou plusieurs mesures** d'application au 1^{er} avril 2020.

Cinq lois ont vu leur taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020, du fait de l'adoption de **seize mesures d'application** :

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses **dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne** dans le domaine du **développement durable** (publication d'un décret en Conseil d'État²) ; trois mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 95 % ;

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la **biodiversité, de la nature et des paysages** (publication de deux arrêtés³) ; quatre mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 91 % ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de **modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne** (publication d'un décret simple⁴) ; quatre mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 73 % ;

- la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la **régulation, à la responsabilisation et à la simplification** dans le **secteur du transport public particulier de personnes** (publication de deux décrets en Conseil

¹ Décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité ; décret du 30 décembre 2019 portant nomination du directeur général de l'Office français de la biodiversité ; décret n° 2020-87 du 5 février 2020 relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et suspension administratives du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné ; décret n° 2020-92 du 6 février 2020 relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs ; décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels.

² Décret n° 2019-930 du 4 septembre 2019 portant application et adaptation aux gens de mer non-salariés de certaines dispositions du code des transports et modifiant les conditions d'accès à certaines fonctions à bord.

³ Arrêté du 3 septembre 2019 relatif aux espèces modèles et arrêté du 17 juin 2019 relatif à l'habilitation des inspecteurs de l'environnement pouvant procéder aux enquêtes sous pseudonyme.

⁴ Décret n° 2019-936 du 6 septembre 2019 relatif à l'hébergement des mineurs dans un refuge de montagne.

d'État¹) ; une mesure d'application est encore attendue ; la loi est applicable à **89 %** ;

- la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un **nouveau pacte ferroviaire** (publication de huit décrets en Conseil d'État ; cinq décrets simples²) ; deux mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à **96 %**.

En revanche, la commission déplore que **quatre autres** lois n'aient connu **aucune avancée** de mise en œuvre au cours de la période considérée. Ce sont plus de **huit mesures d'application** encore attendues :

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'**organisation et à la régulation des transports ferroviaires** et portant diverses dispositions relatives aux transports ; trois mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à **91 %** ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant **engagement national pour l'environnement** ; une mesure d'application est encore attendue ; la loi est applicable à **99 %** ;

- la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à **Voies navigables de France** ; une mesure d'application est encore attendue ; la loi est applicable à **96 %** ;

¹ Décret n° 2019-850 du 20 août 2019 relatif aux services de transport d'utilité sociale et décret n° 2019-866 du 21 août 2019 fixant les modalités de recueil par l'autorité administrative d'informations auprès des professionnels du secteur du transport public particulier de personnes et modifiant le code des transports

² Décret n° 2019-366 du 25 avril 2019 relatif au bénéfice de la garantie d'emploi en cas de changement d'employeur au sein de la branche ferroviaire pour les salariés régis par le statut mentionné à l'article L. 2101-2 du code des transports ; décret n° 2019-677 du 28 juin 2019 modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire ; décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs ; décret n° 2019-728 du 11 juillet 2019 relatif aux comités de concertation pour la gestion des gares ferroviaires de voyageurs ; décret n° 2019-851 du 20 août 2019 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires ; décret n° 2019-1523 du 30 décembre 2019 relatif aux réductions sur les tarifs des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs accordées aux familles des militaires morts pour la France afin de se rendre sur les lieux d'inhumation ; décret n° 2019-1524 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement travail sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs ; décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau ; décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019 relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs ; décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 ; décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau ; décret n° 2019-1589 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Voyageurs.

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue ; trois mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 88 %.

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

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, deux lois d'initiative sénatoriale intéressant la commission ont été adoptées : la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires ainsi que la loi organique n° 2019-790 du 26 juillet 2019 relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. Seul le premier texte nécessite des mesures d'application. Celui-ci est partiellement applicable puisque huit des onze mesures attendues ont été adoptées. Il est à noter que ce même texte a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État¹, saisi par le président du Sénat, sur le fondement du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

III. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

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

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

Aucun rapport de cette nature n'est parvenu à la commission au cours de l'année parlementaire 2018-2019, ce que la commission déplore depuis plusieurs années².

Certes, le Gouvernement publie sous forme de tableaux, sur le site Legifrance, des échéanciers de mise en application des lois promulguées, mais ces documents sont trop synthétiques pour remplacer les rapports qui devraient être transmis sur le fondement de l'article 67 de la loi précitée.

¹ Avis du Conseil d'État n° 395974 du 25 octobre 2018 sur la proposition de loi portant création de l'Agence nationale de cohésion des territoires.

² La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a toutefois reçu les échéanciers des lois n° 2019-753 et n° 2019-773 respectivement le 15 novembre 2019 et le 13 décembre 2019.

Bien souvent par ailleurs, les indications portées dans ces tableaux ne sont pas à jour.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Sur les 55 rapports demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2009 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, 25 ont été remis au Parlement, soit moins de la moitié du nombre total de rapports attendus. Au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et jusqu'à la date du 31 mars 2020, trois rapports intéressant la commission ont été transmis au Sénat.

RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2019 ET LE 31 MARS 2020

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Article 99 de la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	Rapport CGEDD n° 011447-01, CGE n° 2017/12/CGE/SG Impact environnemental et économique des activités d'exploration des ressources minérales marines	6 mai 2019
Article 143 de la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'application par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction	24 mai 2019
Article 1 ^{er} de la loi n° 2019-773 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité, transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des affaires économiques.	30 septembre 2019

La commission regrette que 27 rapports portant sur des lois qu'elle a examinées au fond soient encore attendus.

Elle ne peut également que déplorer la lenteur d'élaboration de ces documents. Par exemple, le rapport précité du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été rendu avec plus de dix-huit mois de retard¹ et plus de deux ans concernant le rapport relatif à

¹ Date limite de remise du rapport 8 août 2017 ; date de transmission du rapport 6 mai 2019.

l'application par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention sur le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction¹.

C. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, aucune loi définitivement adoptée n'a prévu la publication d'ordonnances.

Par ailleurs, au cours de la même période, quatre ordonnances, prévues pour l'application de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire ont été publiées :

- **l'ordonnance n° 2018-1135** du 12 décembre 2018 portant **diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence** des services de transport ferroviaire de voyageurs ;

- **l'ordonnance n° 2019-183** du 11 mars 2019 relative au cadre de **fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire** ainsi qu'à **l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau** ;

- **l'ordonnance n° 2019-397** du 30 avril 2019 portant **transposition de la directive (UE) 2016/797** du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la **sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE) 2016/796** du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ;

- **l'ordonnance n° 2019-552** du 3 juin 2019 portant **diverses dispositions relatives au groupe SNCF**.

¹ Date limite de remise du rapport 6 février 2017 ; date de transmission du rapport 24 mai 2019.

SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. LOI N° 2013-619 DU 16 JUILLET 2013 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Le **volet maritime** de la loi (chapitre III du titre II – articles 22 à 33) visait à transposer la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009.

Sur les **trente-huit mesures d'application prévues** pour ce volet, huit étaient déjà satisfaites par des dispositions réglementaires existantes, trois ont été prises en 2014-2015, dix-sept en 2015-2016, cinq en 2016-2017 et deux en 2017-2018. Au total, trente-cinq mesures d'application étaient prises (soit 92 % des mesures prévues) et il manquait encore **trois mesures d'application** au 31 mars 2019.

Depuis cette date, **une mesure a été prise** : il s'agit du décret n° 2019-930 du 4 septembre 2019 portant application et adaptation aux gens de mer non-salariés de certaines dispositions du code des transports et modifiant les conditions d'accès à certaines fonctions à bord¹, pris sur le fondement d'une disposition inscrite à l'**article 25** de la loi du 16 juillet 2013. Ce décret permet de préciser les modalités d'application de la convention du travail maritime (2006) et de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche (2007)² aux marins ou gens de mer non-salariés (art. L. 5541-1-2 du code des transports), notamment en matière de formation, de qualification, d'aptitude médicale, de droit au rapatriement et de durée minimale de repos. En outre, au même article 25, l'administration a indiqué que le décret n° 2016-754 du 7 juin 2016 suffisait pour permettre la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 5541-1-1 du code des transports et qu'une mesure réglementaire complémentaire n'était pas nécessaire.

Dès lors, **deux mesures d'application restent à prendre** (soit 5 % des mesures prévues) près de sept ans après l'adoption de cette loi :

- à l'**article 22**, une mesure relative à l'identité des gens de mer (art. L. 5512-4 du code des transports) manque encore. Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application du chapitre II du titre Ier du livre V de la cinquième partie du code

¹ Les conditions de vérification du niveau de connaissance des matières juridiques pour l'accès aux fonctions de capitaine et d'officier chargé de sa suppléance ainsi que la composition du jury national d'évaluation sont modifiées.

² La convention n° 188 de l'OIT a été ratifiée par la France à travers la loi n° 2015-470 du 27 avril 2015 et est entrée en vigueur le 16 novembre 2017.

des transports, consacré aux **documents professionnels** des gens de mer.

Les difficultés signalées en 2019 s'agissant de la **pièce d'identité des gens de mer (PIM)** demeurent (caractéristiques techniques du document, biométrie, impact budgétaire) et le décret d'application ne peut toujours pas être pris selon l'administration. Les pays signataires de la convention n° 185 de l'Organisation internationale du travail¹ (OIT) rencontrent des difficultés comparables. Une mission d'analyse et d'évaluation de la mise en œuvre de cette disposition avait été confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Elle avait conclu à l'inopportunité de prendre le décret prévu par l'article L. 5512-4 du code des transports et préconisé une action au sein de l'OIT visant à modifier la convention n° 185. La direction des affaires maritimes précise que l'attention de l'OIT a bien été appelée sur cet enjeu mais que l'organisation « *n'a pas, à ce jour, fait part de sa volonté d'entreprendre une révision de la convention n° 185* ».

- à l'**article 25**, une mesure est toujours nécessaire pour déterminer les modalités de prise en charge financière ou de remboursement, par l'armateur, des **soins** et des **frais de rapatriement** des marins employés sur des navires effectuant des voyages internationaux ou des navires de pêche (art. L. 5542-32-1 du code des transports).

Sur ce sujet, le d) du 3° du III de l'article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer d'une part, la **directive 2017/159** du Conseil du 19 décembre 2016² et, d'autre part, la **directive 2018/131** du Conseil du 23 janvier 2018³. Cette ordonnance doit être prise dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi et comportera une disposition modifiant l'article L. 5542-32-1 du code des transports selon la direction des affaires maritimes. Elle bénéficie d'un délai supplémentaire de quatre mois pour être présentée, en vertu de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

¹ Convention ratifiée par la France par la loi n° 2004-146 du 16 février 2004.

² Directive portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail, conclu le 21 mai 2012 entre la Confédération générale des coopératives agricoles de l'Union européenne (Cogeca), la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) et l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de l'Union européenne (Europêche).

³ Directive portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) en vue de modifier la directive 2009/13/ CE conformément aux amendements de 2014 à la convention du travail maritime, 2006, tels qu'approuvés par la Conférence internationale du travail le 11 juin 2014.

S'agissant du **volet environnement, santé et travail** de la loi (chapitres I à III du titre Ier – articles 1 à 19), un arrêté n'a toujours pas été pris pour l'application de l'**article 12** de la présente loi, se rapportant à l'article L. 522-10 du code de l'environnement. Le décret n° 2014-1175 du 13 octobre 2014 relatif aux procédures d'approbation, de mise à disposition sur le marché et de déclaration des produits biocides et des substances actives biocides, pris pour l'application de cet article, ne couvre que partiellement le dispositif en cause. L'article 2 de ce décret prévoit, en effet, qu'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'environnement et du ministre de la défense « *précise les conditions de présentation et d'instruction des demandes* ». Ces précisions sont nécessaires pour garantir une bonne application de ces règles et la protection des consommateurs. **Cet arrêté fait l'objet de nombreux échanges entre les deux ministères concernés, qui pourraient aboutir prochainement. C'est la seconde année que le Sénat attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de clarifier cette situation au plus vite, sept ans après l'entrée en vigueur de la loi.**

B. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES

Au 31 mars 2020, sur 45 mesures d'application prévues pour cette loi, **4 restent encore à prendre, soit un taux global d'application de 91 %**. Deux décrets sont en effet encore attendus, relatifs à l'application du protocole de Nagoya et au régime d'autorisation des opérations de défrichement, ainsi que deux arrêtés.

La mise en œuvre de la loi touche progressivement à sa fin mais la **commission regrette l'inapplicabilité de certaines dispositions du protocole de Nagoya, pourtant applicable en France depuis le 1^{er} juillet 2017, ainsi que de la modification du régime d'autorisation des opérations de défrichement**, dont les conséquences sont pourtant importantes pour les porteurs de projets.

En outre, les services du ministère ont indiqué à la commission que certaines **mesures non prévues** devraient être prises : un décret en Conseil d'État concernant la composition et le fonctionnement du conseil maritime ultramarin en application de l'article 123 et un arrêté concernant la détention en captivité d'animaux en application de l'article 155.

Enfin, la commission note **qu'un premier site naturel de compensation écologique a été officiellement agréé**, comme le prévoit l'article 69 de la loi : il s'agit du site de Cossure, sur la commune de Saint-Martin-de-Crau dans les Bouches-du-Rhône, par l'**arrêté du 24 avril 2020**.

1. Le protocole de Nagoya, applicable depuis le 1^{er} juillet 2017, nécessite encore des mesures d'application malgré la publication d'un arrêté le 3 septembre 2019

a) Un arrêté a été pris dans le cadre de l'application du protocole de Nagoya, applicable depuis le 1^{er} juillet 2017

L'**article 37**, relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des ressources a créé l'article L. 412-5 du code de l'environnement qui prévoit **un arrêté** conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture, de la recherche, de la santé et de la défense **pour identifier la liste des espèces utilisées pour leurs ressources génétiques comme modèles dans la recherche et le développement.**

L'**arrêté relatif aux espèces modèles du 3 septembre 2019** a été publié le 4 octobre 2019. Des travaux d'experts et des collaborations interministérielles ont permis d'arrêter une liste des taxons concernés, annexée à cet arrêté.

b) En revanche, les conditions de conservation et d'accès aux ressources biologiques collectées ne sont toujours pas fixées

L'**article 42** a modifié l'article L. 1413-8 du code de la santé publique en prévoyant que les **ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique sont conservées dans une collection nationale** de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique. Un **décret en Conseil d'État** doit déterminer les conditions de leur conservation, de leur mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues. Un **arrêté** du ministre chargé de la santé doit par ailleurs définir la liste des établissements chargés de la conservation de ces ressources.

Également créé par l'article 42, l'article L. 3115-6 prévoit un **arrêté** du ministre chargé de la santé qui reste à prendre pour déterminer les **modalités d'accès rapide aux ressources biologiques utiles pour lutter contre la propagation internationale des maladies**, afin de transmettre ces ressources à des laboratoires de référence de pays tiers ou désignés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont indiqué à la commission que le ministère de la santé leur avait transmis un **projet de décret en Conseil d'État en juillet 2019**, ayant nécessité des échanges avec les ministères de la recherche et de l'agriculture et soulevant des **questions juridiques - non précisées - toujours à l'étude**. Ce décret devrait fixer un accès aux ressources génétiques issues de la collection nationale de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique par un accord de transfert du matériel et le versement d'une contribution financière par le demandeur.

Concernant les arrêtés, le ministère de la santé n'a toujours pas communiqué de projet de texte à ce stade.

La commission déplore ce énième délai, dans la mesure où des projets de décret et d'arrêtés avaient été élaborés dans un premier temps en avril 2017, et même présentés au Conseil d'État, procédure interrompue par le changement de Gouvernement. La relance de ces travaux devait donner lieu, d'après les informations transmises l'année dernière à une publication de ces trois textes fin 2019.

2. Un décret non prévu a été pris en application de l'article 120 sur la notion d'obstacle à la continuité écologique

L'article 120, introduit au Sénat, prévoit un **délai de réalisation supplémentaire aux exploitants ou propriétaires d'ouvrages de bonne foi**, qui ont largement entamé les démarches mais n'ont pu effectuer les **travaux rendus nécessaires au transport de sédiments et à la circulation des poissons migrateurs** sur les cours d'eau dans les délais.

Le **décret n° 2019-827 du 3 août 2019 modifiant diverses dispositions du code de l'environnement relatives à la notion d'obstacle à la continuité écologique et au débit à laisser à l'aval des ouvrages en rivière** précise, à l'article R. 214-109 du code de l'environnement, la définition d'un ouvrage constituant un obstacle à la continuité écologique sur les cours d'eau classés en liste 1 et ajoute un cas de cours d'eau au « fonctionnement atypique ».

3. Les conditions d'habilitation pour constater les infractions aux espèces protégées sur internet ont été fixées

L'article 130 permet aux **inspecteurs de l'environnement de constater les infractions relatives aux espèces protégées commises en ayant recours à un moyen de communication électronique, par plusieurs techniques sans être pénalement responsables** : recours à un pseudonyme, contacts avec les auteurs d'infractions, acquisition de produits ou de substances. À cette fin, les inspecteurs doivent être spécifiquement habilités, dans des conditions fixées par un **arrêté** conjoint des ministres de la justice et chargé de l'écologie, qui n'a pas encore été édicté.

L'**arrêté du 17 juin 2019** a formalisé cette **habilitation spéciale** pour les inspecteurs de l'environnement qui peuvent ainsi, sans être pénalement responsables, être habilités par les ministres de la justice et de la transition écologique et solidaire à participer sous un pseudonyme aux échanges électroniques, être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs d'infractions et acquérir des produits ou substances.

4. Un décret en Conseil d'État non prévu a été pris afin de rétablir l'habilitation des agents des collectivités territoriales pour constater certaines infractions dans les espaces naturels

L'article 134 a réintroduit la possibilité d'habiliter des agents des collectivités territoriales et de leurs groupements pour constater les infractions relatives à la circulation des véhicules à moteur dans les espaces naturels et à la faune et la flore protégées. Cette possibilité avait été supprimée par l'ordonnance 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Le décret n° 2019-1381 du 17 décembre 2019 portant diverses mesures relatives aux contrôles et sanctions en matière de police de l'environnement indique la procédure de commissionnement et d'assermentation des fonctionnaires ou agents publics des collectivités territoriales ou de leurs groupements chargés de la protection des espaces ou patrimoines naturels, en concordance avec les dispositions applicables aux inspecteurs de l'environnement, aux gardes du littoral et aux agents des réserves naturelles.

5. Un arrêté non prévu a été pris sur les dérogations à l'interdiction de la destruction des nids et des œufs prévue par le code de l'environnement

L'article 150 prévoit cinq cas de dérogations possibles aux interdictions relatives aux nids et aux œufs (détruire, enlever ou endommager intentionnellement les nids et les œufs, ramasser les œufs dans la nature et les détenir), pouvant être accordées par l'autorité administrative afin de permettre de lutter contre des espèces exotiques envahissantes.

L'arrêté du 8 juillet 2019 relatif aux procédures de délivrance des dérogations aux interdictions prévues à l'article L. 424-10 du code de l'environnement relatives aux nids et aux œufs a été pris en application de cet article qui était pourtant d'application directe.

6. Plus de trois ans et demi après la promulgation de la loi, le décret nécessaire à la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement n'a toujours pas été pris

L'article 167 prévoit un décret en Conseil d'État permettant la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement pour introduire des dérogations à la compensation dans le cadre de ces autorisations pour des motifs environnementaux dans les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux, les sites

Natura 2000, les sites classés, les réserves biologiques et les espaces gérés par des conservatoires d'espaces naturels.

Ce décret n'a **toujours pas été pris**, et la **commission regrette le véritable « serpent de mer »** auquel donne lieu la prise des mesures réglementaires nécessaires à l'applicabilité de cet article important et attendu par les porteurs de projets.

Le projet de décret a fait l'objet d'une concertation il y a près de trois ans, en 2017, avec les gestionnaires d'espaces protégés et les forestiers, sans aboutir à un consensus.

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont indiqué à la commission que les échanges se sont poursuivis en 2018 mais que **l'absence de consensus sur les dispositions à mettre en œuvre n'a pas encore permis la publication du texte**.

Une relance de la concertation par le ministère en charge de l'agriculture doit être engagée en 2020.

La commission s'interroge sur la légitimité d'un tel délai, d'autant qu'après la validation interministérielle, la consultation du public, l'examen en Conseil d'État et l'avis du Conseil national d'évaluation des normes nécessiteront encore un délai d'environ trois mois.

7. Un rapport transmis au Parlement mais d'autres toujours en attente

Pendant la période considérée, un **nouveau rapport**, sur les six prévus par la loi, **a été transmis au Parlement le 24 mai 2019** : il s'agit du **rapport sur la mise en œuvre par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973**, portant notamment sur la capacité des douaniers à repérer les espèces de faune et de flore concernées, ainsi que sur les conditions de remplacement des animaux saisis.

La commission regrette en revanche que **la transmission de certains des rapports prévus par la loi ne soit même pas envisagée** (rapport sur l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles prévu par l'article 89, rapport sur l'impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité prévu par l'article 127).

Elle déplore en outre que d'autres, trois ans et demi après la promulgation de la loi, soient toujours en cours de préparation :

- le rapport sur **les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (ENS) et sur les dépenses** auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création, prévu par l'article 18, est en cours de relecture et devrait être transmis au

Parlement prochainement selon les services du ministère, comme c'était déjà le cas l'année dernière ;

- le rapport sur **la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales**, défini 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, prévu par l'article 73, est *a priori* en cours de finalisation en lien avec les services du ministère des finances ; le ministère a indiqué à la commission que le manque de visibilité sur le nombre et la nature des contrats d'obligations réelles environnementales existants a retardé la présentation de ce bilan, aucun mécanisme de suivi ne permettant de recenser avec fiabilité le nombre et la nature de ces contrats ; en outre, la réflexion relative à une fiscalité allégée en faveur des obligations réelles environnementales s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur la contribution de cet outil à la mise en œuvre de la future stratégie des aires protégées.

C. LOI N° 2019-773 DU 24 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, MODIFIANT LES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS ET RENFORÇANT LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

Au 31 mars 2020, soit huit mois après son entrée en vigueur, **sur 16 mesures d'application prévues pour cette loi, 10 ont été prises, soit un taux global d'application de 62 %**. Le calendrier de publication des textes d'application de la loi a été perturbé par la crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus, qui mobilise les services du ministère et le Conseil d'État sur de nombreuses urgences. À ce jour, **six décrets doivent encore être pris, principalement relatifs à la réforme de la chasse**, l'ensemble des textes nécessaires au fonctionnement du nouvel établissement public Office français de la biodiversité (OFB) ayant été pris.

La commission est **globalement satisfaite du rythme de mise en œuvre de la loi**, même si elle regrette que les **deux rapports prévus par les articles 17 et 18 de la loi**, tous deux relatifs aux conditions de travail des personnels du nouvel établissement créé et qui devaient être pris dans les six mois suivant la promulgation de la loi, **n'aient toujours pas été transmis au Parlement**, dans un contexte social tendu, les syndicats mettant en avant « le désarroi considérable » de nombreux agents de terrain.

1. L'essentiel des mesures réglementaires relatives à la nouvelle gouvernance de la biodiversité mise en place par la loi ont été prises

a) Les modalités techniques de fonctionnement de l'Office français de la biodiversité ont été fixées

La loi du 24 juillet 2019 comprend deux volets. Le premier vise à créer une nouvelle gouvernance de la biodiversité, moins de trois ans après la mise en place de l'Agence française pour la biodiversité, en fusionnant cette dernière avec l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) : le nouvel établissement, l'Office français de la biodiversité, a ainsi vu le jour le 1^{er} janvier 2020. L'objectif affiché de la réforme était de disposer d'une gouvernance de la nature reposant sur un **établissement public unique** afin de **simplifier et d'améliorer la cohérence des actions** menées par l'État en matière de biodiversité. Lors de l'examen du projet de loi au Sénat, la commission avait soutenu cet objectif, tout en s'inquiétant des moyens budgétaires qui seraient alloués au nouvel établissement.

Le **décret n° 2019-1580 du 31 décembre 2019 relatif à l'Office français de la biodiversité** rassemble **toutes les mesures réglementaires prévues par la loi pour la mise en place de l'Office**. Il en fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement.

Il prévoit ainsi :

- les conditions dans lesquelles le commissaire du Gouvernement peut demander l'inscription d'un point à l'ordre du jour du conseil d'administration, provoquer la convocation d'un conseil d'administration extraordinaire ou s'opposer à une décision du conseil d'administration et solliciter une nouvelle délibération (article R. 131-31 du code de l'environnement - ces dispositions existaient déjà pour l'Agence française pour la biodiversité) ;

- les conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions aux conseils de gestion des espaces protégés (sur ce point, l'article 3 du décret se contente de remplacer les mots « Agence française pour la biodiversité » par les mots « Office français de la biodiversité » au sein des dispositions de l'article R. 334-33 du code de l'environnement qui existaient déjà) ;

- les conditions dans lesquelles le conseil d'administration peut constituer en son sein des commissions spécialisées et leur déléguer certaines de ses attributions (l'article 1^{er} du décret modifie l'article R. 131-28-7 du code de l'environnement) ;

- la procédure au terme de laquelle sont identifiées d'autres catégories d'aires marines protégées, conformément à l'article 2 de la loi (à partir de la procédure qui existait déjà à l'article R. 334-2 du code de l'environnement pour l'AFB).

Il prévoit également les **dispositions transitoires** permettant de maintenir en fonction les CHSCT des établissements publics auxquels se substitue l'OFB, conformément à l'article 19 de la loi.

S'il ne s'agit pas d'une mesure d'application de la loi à proprement parler, il convient de noter que **le décret portant nomination du directeur général de l'Office français de la biodiversité** a été pris le **30 décembre 2019**.

Des **arrêtés** ont en outre été pris afin de permettre le **bon fonctionnement du nouvel établissement**.

Ces arrêtés visent à fixer le siège de l'OFB à Vincennes (arrêté du 31 décembre 2019), à porter nomination au conseil d'administration (43 membres) et à désigner le commissaire du gouvernement (arrêté du 31 janvier 2020), à fixer les conditions d'institution des régies d'avances et de recettes (arrêté du 31 décembre 2019), à préciser le fonctionnement du groupement comptable assurant la comptabilité des parcs nationaux et de l'Établissement public du Marais poitevin (arrêté du 31 décembre 2019), à désigner la mission « Écologie et développement durable » du contrôle général économique et financier pour exercer le contrôle budgétaire sur l'OFB (arrêté du 18 décembre 2019), à fixer les modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur l'OFB et sur l'établissement public pour la gestion de l'eau et de la biodiversité du Marais poitevin (arrêté du 6 janvier 2020), à organiser les modalités de la contribution financière de l'OFB aux établissements publics des parcs nationaux en 2020 (arrêté du 9 janvier 2020), à modifier l'arrêté créant les comités techniques au sein de certains établissements publics administratifs du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires (arrêté du 20 janvier 2020), à modifier l'arrêté relatif aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de certains établissements publics administratifs (arrêté du 20 janvier 2020), à fixer la contribution financière des agences de l'eau à l'OFB (arrêté du 4 février 2020), à porter nomination des agents comptables (arrêté du 24 février 2020).

En outre, le **budget initial 2020** de l'OFB a fait l'objet d'une **décision du 1^{er} janvier 2020** signée des deux ministères de tutelle de l'établissement (ministère de l'agriculture et ministère de la transition écologique et solidaire) et du ministère du budget, conformément à l'article 9 du décret relatif à l'Office français de la biodiversité.

Ce budget s'établit à **423,39 millions d'euros en recettes et 433,39 millions d'euros en dépenses** (une autorisation de prélèvement sur fonds de roulement de 10 millions d'euros ayant été accordée).

D'après les informations transmises par le ministère à la commission, **les deux décisions portant clôture des comptes financiers des deux anciens établissements (ONCFS et AFB) sont en cours de finalisation**

et seront prochainement signées par les ministères de tutelle et le ministère du budget (pour une publication d'ici fin avril).

Quant au texte réglementaire fixant les modalités d'élection des représentants du personnel au conseil d'administration, il est en cours de préparation (il doit être pris dans un délai de trois ans après la publication de la loi).

b) L'OFB a tenu son premier conseil d'administration mais ni le conseil scientifique ni le conseil d'orientation n'ont à ce jour été mis en place

Le **premier conseil d'administration de l'établissement** s'est tenu le 3 mars 2020. Sa composition respecte l'ensemble des conditions fixées par la loi, notamment la parité, la représentation des cinq bassins écosystémiques ultramarins ou encore la représentation des instances cynégétiques.

D'après les informations transmises par le ministère, ce conseil d'administration d'installation a traité les points suivants :

- présentation de l'établissement (organisation, gouvernance, principales missions), de ses enjeux et de son budget 2020 ;

- installation de la gouvernance de l'OFB (élection du président, des vice-présidents, des membres des deux commissions spécialisées) ;

- fonctionnement de l'OFB (délégation de pouvoir du conseil d'administration au directeur général, délégation de pouvoir du conseil d'administration aux conseils de gestion des parcs naturels marins, organisation territoriale de l'établissement, fixation des tarifs de remboursement des frais de déplacement, etc.) ;

- appui aux politiques publiques (approbation d'un appel à projets pour la mobilisation des associations pour la biodiversité et de l'évolution du classement du Parc naturel marin des Glorieuses en réserve naturelle nationale).

En revanche, **ni le conseil scientifique ni le comité d'orientation n'ont été mis en place.**

S'agissant du **conseil scientifique**¹, la liste fixant sa composition est en cours de finalisation et devrait être publiée fin avril ou mi-mai 2020 selon les informations transmises à la commission par le ministère.

Quant au **comité d'orientation**², les services ont indiqué à la commission qu'un « *travail de réflexion avait été initié* » pour en fixer la

¹ L'article L. 131-11-1 du code de l'environnement modifié par l'article 1^{er} de la loi prévoit un conseil scientifique placé auprès du conseil d'administration et comprenant « une part significative de spécialistes de la biodiversité ultramarine ».

² L'article L. 131-12 du code de l'environnement modifié par l'article 1^{er} de la loi prévoit qu'un « comité d'orientation réunissant des représentants des différentes parties concernées par les missions de l'Office français de la biodiversité définies à l'article L. 131-9 est placé auprès du conseil

composition et le fonctionnement, avec pour objectif une première réunion de cette instance d'ici la fin de l'année.

c) Les missions d'intérêt général des conservatoires botaniques nationaux n'ont toujours pas été précisées

L'article 3 de la loi prévoit qu'un décret précise les **missions d'intérêt général qui sont confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux**.

Ce projet de décret a été soumis à la consultation du public et à celle du Conseil national de protection de la nature (CNPN) en décembre 2019, qui a émis un avis favorable.

D'après les informations transmises à la commission par le Gouvernement, ce texte était toujours, début avril, en cours d'examen par le Secrétariat général du gouvernement (SGG) en vue de sa soumission au Conseil d'État.

Ce projet prévoit que les missions d'intérêt général confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux recouvrent cinq champs :

- le développement de la connaissance sur la flore, la fonge, les végétations et les habitats, aux échelles territoriales, nationale et biogéographiques ;

- la gestion, la diffusion et la valorisation de données sur la flore, la fonge, les végétations et les habitats ;

- la contribution à la gestion conservatoire de la flore, de la fonge, des ressources phytogénétiques sauvages, des végétations, des habitats et des espaces, et à la restauration écologique ;

- l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et de la réglementation aux échelles territoriales, nationale et européenne ;

- la communication, la sensibilisation et la mobilisation des acteurs.

d) Le rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité a été transmis au Parlement

En application de l'article 1^{er} de la loi, le **rapport au Parlement sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité pour la période 2019-2022**, que le Gouvernement devait remettre dans un délai de trois mois après la promulgation de la loi a été transmis au Parlement le 31 octobre 2019.

Il établit que **la réforme globale de la gouvernance de la biodiversité et de la chasse n'aura pas d'impact sur le budget des agences de l'eau.**

e) Les rapports prévus par les articles 17 et 18 de la loi n'ont pas été transmis au Parlement

Si la commission se réjouit que les mesures réglementaires permettant une installation de l'OFB au 1^{er} janvier 2020 aient été prises à temps, elle s'interroge néanmoins sur les conséquences de ce **nouveau chamboulement précipité de la gouvernance de la biodiversité**, tant pour la continuité et la cohérence des actions prises dans ce domaine que pour les conditions de travail des personnels œuvrant au sein de ces établissements.

Dans ce contexte, elle regrette que les **rapports qui devaient être transmis au Parlement** dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi sur les dispositions nécessaires pour **diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'Office français de la biodiversité** d'une part et sur les **enjeux liés à la requalification des agents techniques de l'environnement en techniciens de l'environnement** et aux voies d'accès à la catégorie statutaire A d'une partie des personnels occupant des fonctions d'encadrement, prévus par les articles 17 et 18 de la loi d'autre part, n'aient toujours pas été transmis.

2. La réforme de la chasse prévue par la loi n'est qu'à moitié applicable

Alors que les mesures réglementaires permettant la mise en place de l'Office français de la biodiversité ont été prises, moins de la moitié des mesures d'application nécessaires concernant la réforme de la chasse ont été publiées à ce jour (six sur les treize prévues par la loi). La plupart de ces décrets devant être pris devant le Conseil d'État, leur calendrier de publication est aujourd'hui soumis à l'incertitude liée à l'épidémie de coronavirus, qui entraîne un grand nombre de textes urgents à examiner par le Conseil d'État.

a) Trois décrets ont été pris en application du renforcement du rôle des acteurs du monde cynégétique à la protection de la biodiversité

Pris en application de l'article 12 de la loi, le **décret n° 2020-87 du 5 février 2020** relatif à l'autorisation de chasser accompagné et aux procédures de rétention et suspension administratives du permis de chasser et de l'autorisation de chasser accompagné précise les **modalités d'application de l'article L. 423-25-6 du code de l'environnement.**

Pris en application de l'article 13, le **décret n° 2020-92 du 6 février 2020** relatif à certaines ressources et charges de la Fédération nationale et des fédérations départementales des chasseurs **précise les nouvelles relations**

financières qui lient les fédérations dans les départements et le niveau fédéral national, concernant d'une part la mise en place d'aides pour les fédérations départementales des chasseurs à faible effectif et d'autre part les modalités de collecte pour abonder le Fonds dédié à la protection et à la reconquête de la biodiversité (ces dispositions avaient été insérées au Sénat).

Il fixe ainsi la contribution de la Fédération nationale des chasseurs (FNC) à 5 euros par adhérent ayant validé un permis de chasser. L'État s'étant engagé à apporter 10 euros par permis de chasser par le biais de l'AFB puis de l'OFB, une convention a été signée entre l'agence et les fédérations des chasseurs le 25 octobre 2019, et une **première série d'actions a été validée lors du conseil d'administration de l'AFB du 26 novembre 2019.**

Il convient de noter que le nombre d'adhérents au-delà duquel l'aide financière de la FNC n'est pas attribuée a été soumis au Conseil d'État dans le cadre de ce décret : il a conclu que cet élément relevait d'un décret simple, qui sera étudié en lien avec la FNC.

Toujours pour l'application de l'article 13, le **décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019** relatif aux missions de service public des fédérations départementales des chasseurs concernant les associations communales de chasse agréées et les plans de chasse individuels modifie diverses dispositions réglementaires du code de l'environnement pour permettre le **transfert aux présidents des fédérations départementales des chasseurs de missions exercées précédemment par le préfet concernant la gestion des associations communales de chasse agréées et l'attribution des plans de chasse individuels.** Il transfère ainsi l'agrément des associations communales et intercommunales de chasse, qui relevait auparavant du préfet, au président de la fédération départementale des chasseurs. La mise en œuvre des plans de chasse, auparavant dévolue au préfet, est également transférée aux fédérations départementales des chasseurs.

L'article 13 de la loi prévoit **une intervention obligatoire du préfet** en cas de défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ou d'augmentation importante des dégâts de gibier lorsqu'il est établi qu'elle résulte de prélèvements insuffisants. Or, l'article R. 425-9 telle qu'il résulte de ce décret ne prévoit dans ces cas qu'une simple faculté pour le préfet. La commission pointe qu'à ce titre, l'intention du législateur n'a pas été respectée.

Les services du ministère ont indiqué à la commission qu'il s'agissait d'une erreur et qu'une modification du décret était prévue afin de la rectifier. La commission y sera attentive.

b) Cinq mesures réglementaires restent à prendre en application de l'article 13

- Un décret en Conseil d'État relatif aux modalités de constitution et de mise à jour du fichier national du permis de chasser et aux conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'environnement affectés à l'OFB et les agents de développement commissionnés et assermentés des fédérations départementales des chasseurs le consultent dans le cadre de leurs missions de police de la chasse.

Ce décret devant être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), cette dernière a demandé des précisions, qui doivent prochainement lui être transmises par le Gouvernement. Les réponses transmises à la commission à ce sujet pointent une incertitude sur le calendrier de ce décret, étant donné les textes prioritaires actuellement transmis au Conseil d'État.

Plusieurs axes devront structurer ce décret : les finalités du fichier, les catégories de données enregistrées, les durées de conservation des données, les modalités de constitution et de mise à jour du fichier et les conditions de consultation par les personnes habilitées.

- Un décret en Conseil d'État définissant les obligations de participation à l'hectare et les conditions dans lesquelles le terrain clos pour l'exercice de la chasse fait l'objet d'un plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs et garantissant la prévention de la diffusion des dangers sanitaires entre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme, ainsi que la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, le contrôle et marquage des sangliers dans les établissements professionnels.

D'après les informations transmises à la commission, ce projet de décret, qui doit « *prochainement être transmis au Conseil d'État* » a fait l'objet d'une longue concertation avec les acteurs concernés, notamment les chasseurs, dans le cadre de groupes de travail relatifs au comité de lutte contre les dégâts de grand gibier. Pour les mêmes raisons qu'évoquées plus haut, le contexte d'épidémie sanitaire liée au coronavirus rend le calendrier de prise des décrets en Conseil d'État incertain.

- Un décret en Conseil d'État définissant les modalités de la gestion adaptative des espèces et un décret définissant la liste des espèces qui y seront soumises.

Les dispositions permettant l'application de la gestion adaptative des espèces n'ont toujours pas été prises. L'article 13 de la loi définit en effet

la « gestion adaptative des espèces », qui « consiste à ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques relatives à ces populations ».

Le projet de décret, qui a fait l'objet d'une consultation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage (CNCFS) le 2 décembre 2019, d'un avis de la CNIL le 27 février 2020 (les données étant enregistrées dans l'application mobile mise en place par la FNC) et d'un avis du ministère de la justice le 9 mars 2020 sur le volet relatif aux sanctions, a fait l'objet d'un premier examen par le Conseil d'État très récemment, le 20 avril 2020. D'après les informations transmises à la commission, une réunion de section du Conseil pourrait se tenir d'ici mi-mai.

Les modalités de mise en œuvre de la gestion adaptative des espèces fixées par le décret devront concerner :

- la mise en place d'un comité d'experts ;
- la possibilité donnée au ministre en charge de l'environnement de prendre un arrêté pour fixer un quota de prélèvement pour une espèce considérée ;
- la transmission des données de prélèvement des chasseurs *via* une application mobile ;
- des précisions sur les différentes phases d'enregistrement des données, sur le rôle des chasseurs, des fédérations départementales des chasseurs, de la FNC et de l'OFB pour le recueil des données, leur utilisation et leur contrôle ;
- la mise en place de sanctions.

Concernant le décret définissant la liste des espèces soumises à gestion adaptative, la consultation du public a eu lieu et une synthèse est en cours d'élaboration.

- Un arrêté du ministre chargé de la chasse, pris après consultation de la FNC, pour préciser les règles générales de sécurité (hors temps de chasse) précisées par la loi (port obligatoire du gilet fluorescent pour les chasseurs en action collective de chasse à tir au grand gibier, pose de panneaux de signalisation temporaire sur ou à proximité immédiate des voies publiques lors des actions collectives de chasse à tir au grand gibier).

D. LOI N° 2020-105 DU 10 FÉVRIER 2020 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

Au 31 mars 2020, la **loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire** n'était promulguée que depuis **moins de deux mois**. Ce texte, très récent, n'entre donc pas dans les statistiques officielles de l'exercice annuel réalisé par la commission sur le bilan quantitatif et qualitatif de l'application des lois concernant son champ de compétences. Néanmoins, elle a estimé indispensable de **rappeler les grandes lignes** qui guideront, dans les mois qui viennent, le suivi rigoureux de l'application de cette loi importante, que le Sénat a largement contribué à enrichir et à améliorer, depuis son dépôt le 10 juillet 2019 jusqu'à la commission mixte paritaire conclusive qui s'est tenue le 8 janvier 2020.

1. Une attention particulière devra être portée, dans le contexte de la crise sanitaire, au maintien des ambitions environnementales collectivement votées tout en assouplissant certaines procédures d'élaboration des textes réglementaires

Un **important travail transpartisan** a été conduit au Sénat à l'occasion de l'examen de ce texte, afin de lui donner une plus grande envergure et une véritable ambition environnementale. Les apports du Sénat ont notamment concerné la lutte contre l'ensemble des déchets plastiques, la lutte contre le gaspillage, le développement du réemploi et de la réparation, ou encore l'amélioration de la gestion des déchets du bâtiment et la lutte contre les dépôts sauvages. La commission veillera au maintien de ces avancées exigeantes permises par le législateur, qui devront être confortées par les mesures d'application qui seront prises.

En revanche, la **crise sanitaire actuelle** et les **difficultés rencontrées par un très grand nombre de secteurs économiques** va nécessiter un **accompagnement adapté de tous les acteurs concernés**, les entreprises et les collectivités territoriales notamment, afin de leur donner la possibilité et les moyens concrets leur permettant d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par la loi. Certains acteurs attendent ainsi de la souplesse, notamment dans le cadre des procédures qui les associent à la préparation des décrets. Les modalités de consultation et de concertation requises dans ces cas-là doivent pouvoir être assouplies ou réorganisées au mieux afin de leur permettre d'être consultés dans les meilleures conditions possibles. Interrogée par la commission, la secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire a indiqué que ces difficultés seraient prises en compte.

En outre, un **examen au cas par cas** doit pouvoir être conduit afin d'évaluer les conditions de mise en œuvre des dispositions de la loi les plus

adaptées pour chacun des secteurs rencontrant des difficultés particulières. Un suivi fin devra ainsi être conduit par la commission.

Enfin, la commission constate que les **difficultés** actuellement rencontrées par l'industrie du recyclage du fait de la **chute du prix du pétrole**, érodant la compétitivité de la matière recyclée par rapport à la matière vierge, souligne l'intérêt majeur d'une disposition introduite à **l'article 62 de la loi**, qui donne à l'éco-organisme la responsabilité de prendre en charge les risques financiers liés aux fluctuations des cours des matières premières recyclées¹.

2. Sur le sujet de la consigne, des moyens substantiels devront être mis à la disposition des collectivités territoriales pour la généralisation à tout le territoire de l'extension des consignes de tri

La commission sera particulièrement attentive à la **mise en œuvre de l'article 66 de la loi**, qui fixe des objectifs de taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique permettant d'atteindre les objectifs européens, mais qui conditionne la mise en œuvre par le Gouvernement d'un système de consigne (pour recyclage ou réemploi) à la non-atteinte par les collectivités territoriales, en juin 2023 (sur la base des performances réalisées en 2022) des performances cibles définies et évaluées annuellement par l'Ademe.

C'est grâce au Sénat que le texte initial du Gouvernement, qui prévoyait la possibilité d'une mise en place immédiate et sans conditions d'un système de consigne, a finalement évolué afin de **laisser aux collectivités territoriales le temps et l'opportunité de montrer qu'elles peuvent atteindre les objectifs ambitieux fixés au niveau européen sans mettre en place de système de consigne**, notamment grâce à l'extension des consignes de tri.

La commission a rappelé la vigilance qui sera la sienne **sur les moyens qui seront donnés aux collectivités** pour atteindre ces objectifs.

3. La mise en place des filières de responsabilité élargie du producteur créées ou étendues par la loi constituera un autre enjeu important du suivi de l'application du texte

Une attention particulière sera portée aux **nombreuses créations et extensions de filières** de responsabilité élargie du producteur (REP) prévues par **l'article 62 de la loi**. Elles devront permettre une **meilleure application du principe pollueur-payeur**, une amélioration des performances de

¹ Obligation inscrite au II de l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement.

prévention et de recyclage et une réduction de la charge aujourd'hui supportée par les collectivités territoriales.

La loi prévoit en particulier la création ou l'extension de **quatre filières REP pour 2021** : emballages professionnels utilisés par les activités de restauration ; déchets diffus spécifiques (DDS) non-ménagers susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets ; équipements électriques ou électroniques associés aux dispositifs médicaux perforants ; mégots de cigarettes.

Les cahiers des charges de ces filières devront être **fixés par arrêté** du ministre chargé de l'environnement avant la fin de l'année. La commission exercera son plein contrôle sur le **respect de ce calendrier**.

4. La réforme des filières REP : des objectifs ambitieux à fixer

La commission sera également vigilante à l'application de la **réforme des filières REP**, indispensable à l'amélioration des performances environnementales des secteurs concernés. La commission rappelle à cet égard que de nombreuses dispositions relatives au fonctionnement des REP ont été inscrites dans la loi à son initiative.

En particulier, de **nouveaux objectifs** visant à **prévenir la constitution des déchets en amont** (objectifs distincts de réduction des déchets, de réemploi, de réutilisation, de réparation) sont prévus par l'**article 62** de la loi et devront être fixés par les cahiers des charges des éco-organismes ou des systèmes individuels agréés. Il revient désormais à l'État - qui devra approuver par arrêté les cahiers des charges - de **faire preuve d'exigence** en fixant des objectifs élevés aux filières. L'**article 61** de la loi prévoit d'ailleurs un nouveau régime de sanctions rendant ces **objectifs** pleinement **contraignants**.

La commission portera une **attention particulière à la filière REP sur les déchets du bâtiment** qui devra être mise en place en 2022 et au décret en Conseil d'État qui devra définir ses modalités d'application ainsi que les conditions minimales du maillage des points de reprise. L'**article 72** de la loi précise qu'il reviendra à l'éco-organisme de la filière d'établir ce **maillage territorial**, en concertation avec les collectivités territoriales ; son cahier des charges devra notamment préciser la contribution de la filière à **l'ouverture de nouveaux points de reprise** ainsi qu'à **l'extension des horaires** d'ouverture des points de reprise existants. L'application de ces dispositions sera cruciale pour **limiter la constitution de dépôts sauvages**, particulièrement coûteux pour les territoires.

5. Le suivi des habilitations à légiférer par ordonnance

Grâce au travail sénatorial, de nombreux éléments essentiels qui devaient à l'origine faire l'objet d'habilitations à légiférer par ordonnance ont pu être inscrits dans le texte à l'issue du débat parlementaire. Tel est notamment le cas des **sanctions** associées au principe de responsabilité élargie du producteur, inscrites à **l'article 61** de la loi. Tel est également le cas des nouvelles dispositions relatives à la **lutte contre les dépôts sauvages**, qui font l'objet d'un **titre à part entière**, composé de 14 articles¹.

En rejetant l'option des ordonnances, la navette parlementaire a donc manifestement enrichi le texte, tout en donnant aux acteurs de terrain, et notamment aux élus locaux, les moyens d'agir dès à présent.

Bien qu'ayant donc réduit son champ, le Parlement a maintenu, dans **l'article 125** de la loi, plusieurs habilitations à légiférer par ordonnance. Pris sur le fondement de cet article, un **projet d'ordonnance** relatif à la prévention et à la gestion des déchets vise notamment à préciser les modalités selon lesquelles l'État assure la communication inter-filières et à transposer, en complément des dispositions déjà adoptées dans la loi, les directives européennes relatives à la prévention et à la gestion des déchets². La commission s'assurera que **le point de vue des territoires et l'ambition du législateur soient fidèlement retranscrits** dans ce projet et dans celui ou ceux qui pourraient suivre.

II. TRANSPORT ET ÉCONOMIE MARITIME

A. LOI N° 2009-1503 DU 8 DÉCEMBRE 2009 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA RÉGULATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSPORTS

Trois textes d'application sont toujours en attente de publication pour que cette loi soit pleinement applicable.

L'**article 15** prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités selon lesquelles l'**Arafer** (devenue ART) émet **un avis sur les tarifs des services de transport de voyageurs réalisés à titre exclusif par une entreprise ferroviaire à laquelle l'exploitation est confiée sans mise en concurrence**. Cette disposition est aujourd'hui codifiée à l'article L. 2133-7 du code des transports. La **loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte**

¹ Titre V (*Lutte contre les dépôts sauvages*), articles 93 à 106.

² Les directives (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets (directive « mise en décharge »), (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets (directive cadre déchets), (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (directive « plastiques à usage unique »).

ferroviaire réduira considérablement le nombre de services concernés, puisqu'elle prévoit l'ouverture à la concurrence progressive des services de transport de voyageurs. Le ministère indique néanmoins que « *pour les services qui resteront concernés, une mesure réglementaire d'application pourra être prévue* ».

L'**article 45** prévoit la publication de deux décrets en Conseil d'État pour l'application des dispositions codifiées aux articles L. 6525-3 et L. 6525-5 du code des transports. Le premier doit déterminer, pour les personnels navigants de l'aéronautique civile, la **durée d'heures de vol correspondant à la durée légale du travail effectif**. Le second doit adapter **plusieurs dispositions du code du travail aux contraintes propres des personnels navigants**. D'après la DGITM, en l'absence de ces décrets, « *ce sont les articles D. 422-4, D. 422-8 et D. 422-9 du code de l'aviation civile qui déclinent les modalités de la durée de travail des personnels navigants prévus par l'article L. 6325-5* », indiquant que ces dispositions « *ne précisent pas, notamment, les conditions d'application du temps partiel ou des congés sabbatiques prévues à l'article L. 6325-5* ». Le ministère indique qu'il est prévu de prendre les décrets dans le cadre de la codification de la partie réglementaire relative à l'aviation civile du code des transports. Cette dernière est en cours d'examen par la commission supérieure de codification avant consultation du Conseil d'État.

B. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Un texte réglementaire n'a pas été pris pour l'application de ce texte. L'**article 10** de la loi prévoit **qu'une organisation interprofessionnelle de la filière fluviale peut faire l'objet d'une reconnaissance par le ministre chargé des transports**, afin notamment de développer les performances de la filière fluviale, de mettre en œuvre des actions économiques en faveur des membres des professions concernées et de réaliser des programmes de recherche appliquée, d'expérimentation ou de développement de la filière fluviale. Les modalités d'application de cet article doivent être fixées par décret en Conseil d'État.

D'après le ministère, le préfet François Philizot a été désigné comme préfigurateur d'une interprofession fluviale en avril 2018. La constitution d'un **comité de rédaction** a été actée. Composé de représentants de chaque famille ayant vocation à devenir membre de l'interprofession, il est chargé de rédiger un **projet d'accord interprofessionnel** ainsi que des programmes d'actions déclinant les grandes missions de l'interprofession. Sa dernière réunion a eu lieu le 26 mars 2020. La DGITM indique qu'un « *glissement de calendrier a été constaté en raison de la dissolution de la Chambre nationale de la batellerie artisanale au 1^{er} juillet 2019* ». En outre, la création d'Entreprises fluviales de France (E2F) au 1^{er} novembre 2019 vise à constituer un interlocuteur unique représentant les transporteurs. **L'objectif serait de**

disposer d'un projet d'accord interprofessionnel en 2020. Cet accord pourrait ensuite faire l'objet d'une reconnaissance par les pouvoirs publics si les conditions de représentativité des signataires de l'accord, « *qui devront entre temps être définies par décret en Conseil d'État* », sont respectées.

C. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE

Sur les vingt-six mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, **vingt-et-une mesures ont été prises depuis son adoption** (soit 81 % des mesures prévues). Le Gouvernement ayant indiqué que la mesure prévue à l'**article 90** pour préciser les modalités d'indication dans les restaurants des zones de capture ou de production des produits aquacoles proposés aux clients (art. L. 412-6 du code de la consommation) n'est pas nécessaire pour permettre l'application de cette disposition, le total des mesures attendues s'élève désormais à **vingt-cinq**.

En l'absence de nouvelles mesures prises entre le 31 mars 2019 et le 31 mars 2020, il manque encore **quatre mesures d'application** (soit 16 % des mesures prévues) :

- à l'**article 8**, l'arrêté du ministre chargé des douanes fixant la liste des conservations des hypothèques maritimes (art. 252 du code des douanes) n'est toujours pas paru depuis le dernier bilan d'application des lois ;

Dans l'attente de ce nouvel arrêté, **l'arrêté du 5 février 1993** portant modification des listes des conservations des hypothèques maritimes et des bureaux de douane habilités à tenir des fichiers d'inscription des navires est toujours d'actualité.

- à l'**article 78**, un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les règles régissant, selon les métiers de pêche ou les risques couverts, l'établissement et le fonctionnement des fonds de mutualisation, les conditions de leur agrément, les conditions et les modalités de l'indemnisation des entreprises de pêche ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles (art. L. 931-31 du code rural). Un décret en Conseil d'État peut également rendre obligatoire l'affiliation des entreprises de pêche à un fonds de mutualisation mais il s'agit d'une mesure d'application facultative ;

Concernant la mesure réglementaire obligatoire, la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation indique qu'une importante **phase de concertation** doit se poursuivre pour préciser le principe de la gestion des risques liés à la production marine et s'inscrire dans une réflexion plus globale et adaptée à la gestion des risques sanitaires, environnementaux et économiques dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture.

La DPMA a confié une mission aux inspections générales (IGF, environnement, agriculture, IGAM) sur le sujet. Le rapport remis au printemps 2017 par la mission précitée a ensuite nourri les discussions avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, qui se poursuivent depuis la fin 2017. La création d'un fonds de mutualisation au sens de l'article 35 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) serait **remise en question** à ce stade, compte tenu d'une assiette réduite de cotisants potentiels et d'importants coûts de mise en place et de fonctionnement. La gestion des risques liés à ces secteurs serait assurée à travers une adaptation d'outils existants.

- à l'**article 85**, qui prévoit l'interdiction du rejet en mer des sédiments et résidus de dragage pollués (principalement des métaux) à compter du 1^{er} janvier 2025, un décret devait intervenir fin 2020 pour définir les seuils de pollution au-delà desquels ces sédiments et résidus ne pourront plus être immergés ;

Une étude comparative et scientifique a été lancée par la DGITM en février 2020, pour une durée de **48 mois**, afin de déterminer une méthode scientifique pour la fixation des nouveaux seuils de non-immersion des sédiments de dragage pollués ainsi que les conséquences environnementales, sociales et économiques qui découleront du traitement et de la valorisation de ces sédiments. L'administration semble renvoyer la publication du décret à une **date proche de l'entrée en vigueur de l'interdiction** du rejet de ces sédiments.

- à l'**article 97**, un rapport du Gouvernement au Parlement est prévu dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, sur la création d'un code de la mer rassemblant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives aux questions maritimes.

Le secrétariat général de la mer (SG Mer) a remis au secrétariat général du Gouvernement (SGG) un rapport en **octobre 2017**. L'absence de transmission de ce rapport au Parlement demeure donc mystérieuse.

En outre, l'**article 97** de la loi a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes : il s'agit de **l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016** relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Le projet de loi de ratification de l'ordonnance avait été déposé au Sénat en février 2017 mais n'avait pu aboutir compte tenu de la suspension des travaux parlementaires¹. **Cette ordonnance a été ratifiée lors de l'examen de la loi d'orientation des mobilités en première lecture à**

¹ Texte n° 423 (2016-2017), février 2017.

l'Assemblée nationale et figure au II de l'article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019. Certains décrets d'application existaient avant sa ratification (articles 13, 16, 28, 34)¹ et pour les autres, la DGITM précise qu'ils seront pris « *en tant que de besoin* ».

D. LOI N° 2016-1920 DU 29 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA RÉGULATION, À LA RESPONSABILISATION ET À LA SIMPLIFICATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES

S'agissant de la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la **régulation, à la responsabilisation et à la simplification** dans le secteur du **transport public particulier de personnes**, trois mesures d'application étaient encore en attente lors du dernier bilan annuel.

Deux mesures ont été publiées depuis :

- **à l'article 2**, le décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), déterminant les modalités d'application de l'article L. 3120-6 du code des transports, prévoyant que les **acteurs du transport public particulier de personnes (T3P) communiquent à l'autorité administrative, à sa demande, les données** permettant de contrôler le respect des dispositions législatives et réglementaires applicables au secteur T3P et des tarifs réglementés, et d'améliorer la connaissance statistique du secteur.

- **à l'article 7**, le décret en Conseil d'État devant déterminer les conditions d'application de l'article L. 3133-1 du code des transports **autorisant les associations à organiser des services de transport d'utilité sociale**, c'est-à-dire services à titre non onéreux (hors participation aux coûts d'exécution du service) **au bénéfice des personnes dont l'accès aux transports publics collectif ou particulier est limité** en raison de leurs revenus ou de leur localisation géographique.

Il ne reste **qu'une mesure réglementaire à prendre pour que la loi soit pleinement applicable** : le décret en Conseil d'État prévu **à l'article 6** devant fixer les conditions dans lesquelles les prestations de transport public particulier de personnes peuvent faire l'objet d'une **réservation à la place**.

D'après le ministère de la transition écologique et solidaire, cette mesure est déjà **pleinement applicable aux prestations assurées par les**

¹ C'est le cas du décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 portant création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République en Méditerranée, du décret n° 2017-821 du 5 mai 2017 relatif au portail national des limites maritimes ou encore du décret n° 2017-781 du 5 mai 2017 modifiant le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins.

conducteurs de VTC, qui n'ont pas de tarifs réglementés et qui peuvent donc décider librement du prix d'un transport à la place. Une analyse juridique a toutefois conclu qu'un décret était nécessaire pour encadrer les modalités de réservation à la place pour l'ensemble des transports publics particuliers de personnes. **Un travail interministériel a été engagé** pour son élaboration et est actuellement en cours.

E. LOI N° 2018-515 DU 27 JUIN 2018 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE

Depuis le 31 mars 2019, date du précédent bilan d'application de cette loi, **deux ordonnances** et **dix-sept décrets** ont été publiés pour l'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

À l'approche des échéances **d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs** (à compter de l'horaire de service 2021 pour les services librement organisés, et de décembre 2019, de manière facultative, puis de décembre 2023, de manière obligatoire, pour les services conventionnés), la publication des mesures d'application est particulièrement importante en ce qu'elle permet de **donner de la visibilité aux différents acteurs du système ferroviaire**, qui sont actuellement mis à rude épreuve dans le contexte de crise sanitaire.

1. Les ordonnances prévues ont été publiées mais non ratifiées

Au 31 mars 2020, **quatre ordonnances** ont été publiées sur le fondement des habilitations figurant dans la loi, permettant de compléter le cadre juridique de cette réforme. **Deux d'entre elles ont été publiées depuis le 31 mars 2019**, date du précédent bilan d'application de la loi :

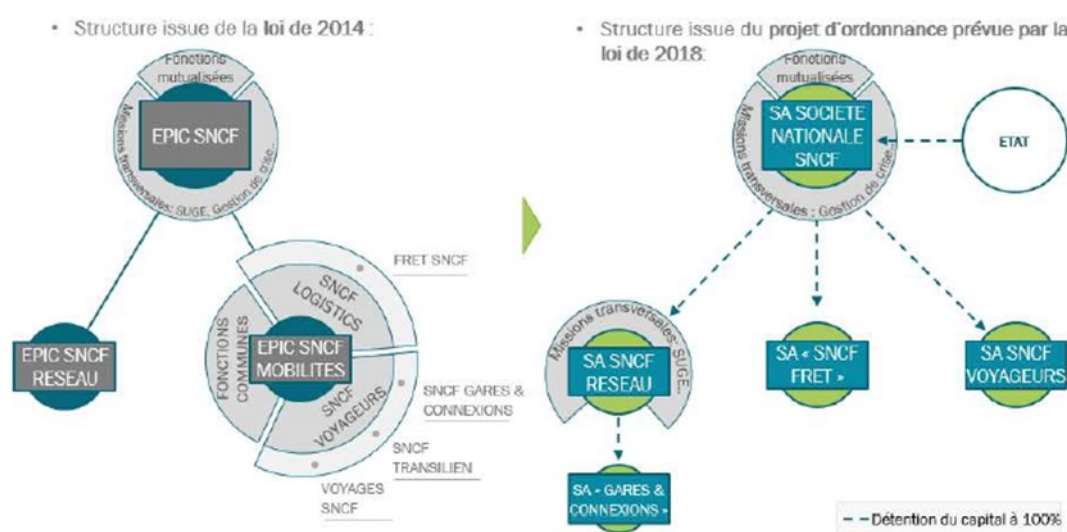
- **l'ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019** portant **transposition** de la **directive** (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à **l'interopérabilité du système ferroviaire** au sein de l'Union européenne et de la **directive** (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la **sécurité ferroviaire** et adaptation du droit français au **règlement** (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à **l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer** et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004 ;

- **l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019** portant **diverses dispositions relatives au groupe SNCF**.

La première, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 30 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, vise à **mettre en conformité le droit national avec les trois textes du pilier « technique » du quatrième paquet ferroviaire européen**. L'ordonnance, dans son article 3, définit la notion de « *système ferroviaire* » et renforce le rôle de l'État en

matière de sécurité ferroviaire et d'interopérabilité du système ferroviaire. Son article 5 définit expressément l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) comme autorité nationale de sécurité, inscrit son indépendance au niveau de la loi et précise la répartition des missions entre l'EPSF et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer. Comme le soulignait le rapporteur au moment de l'examen de la loi, ces mesures techniques sont « déterminantes pour améliorer l'efficacité et la sécurité du système ferroviaire, et contribuer à une ouverture effective à la concurrence en levant certains obstacles techniques à l'arrivée de nouveaux entrants, par une harmonisation des règles applicables au sein de l'Union européenne »¹.

La seconde, prise sur le fondement des habilitations prévues aux articles 5 et 34 de la loi, est relative à la **nouvelle gouvernance du groupe SNCF**. Le 1^{er} janvier 2020, la SNCF est passée du statut de groupe public ferroviaire (GPF) composé d'établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial (EPIC) à celui de groupe public unifié (GPU) constitué de sociétés anonymes à capitaux publics, comme illustré par le schéma ci-après.



Source : Autorité de régulation des transports, avis n° 2019-028 du 9 mai 2019.

Cette ordonnance précise les conditions de création et de fonctionnement des différentes sociétés du groupe. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, devenues **Autorité de régulation des transports (ART)**, a émis d'importantes réserves sur le projet d'ordonnance dans son avis de mai 2019², en particulier sur **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**. La **composition du conseil d'administration de la société SNCF Réseau**, qui compte un tiers de membres nommés sur

¹ Rapport n° 494 (2017-2018) de M. Gérard Cornu, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 23 mai 2018.

² Arafer, Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.

proposition de la société nationale SNCF¹, qui est, comme le souligne le régulateur « *intéressée au résultat de l'entreprise ferroviaire SNCF Voyageurs* » est **de nature à porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**. De surcroît, la **capacité de blocage** de ces membres sur certaines résolutions du conseil d'administration, prévue par l'ordonnance² et précisée par un décret en Conseil d'État³ est, d'après l'ART, susceptible d'attribuer « *à la société holding un pouvoir exorbitant sur les décisions stratégiques du gestionnaire d'infrastructure* ». En outre, l'ordonnance prévoit en son article 2 que la société nationale SNCF assure « *des fonctions mutualisées, exercées au bénéfice de l'ensemble du groupe public unifié* ». Pour le régulateur, **l'absence de définition du périmètre de ces fonctions mutualisées** est susceptible de porter atteinte à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Cette ordonnance, ainsi que les trois autres prises sur le fondement de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, **n'ont pas fait l'objet d'une ratification par le Parlement**, même si les projets de loi de ratification ont été déposés dans le délai de 3 mois suivant leur publication, comme le prévoit l'article 35 de la loi. Le rapporteur de la loi avait pourtant souligné qu'il serait « *indispensable, compte tenu de l'importance et du nombre des sujets renvoyés par le Gouvernement à des ordonnances, que l'examen des mesures de ratification s'accompagne d'un véritable débat sur les choix retenus, afin d'examiner leur adéquation aux objectifs de l'ouverture à la concurrence du transport national de voyageurs et, si nécessaire, de les modifier* ». Force est de constater que tel n'a pas été le cas. L'exemple de l'ordonnance relative à la gouvernance de la SNCF, qui est entrée en vigueur dès le 1^{er} janvier 2020, traduit un important manque d'association du Parlement sur ces sujets pourtant essentiels.

Enfin, l'habilitation prévue à l'article 32 de la loi, qui visait à favoriser le développement de la négociation collective au sein de la branche ferroviaire et à tirer les conséquences de l'absence de conclusion d'accords collectifs, est devenue caduque étant donné que le délai de six mois prévu a expiré. Néanmoins, l'article 167 de la loi d'orientation des mobilités⁴ a renouvelé cette habilitation pour neuf mois⁵. La négociation de l'accord sur les classifications et les rémunérations a échoué en février dernier⁶.

¹ Article L. 2111-15 du code des transports.

² Article 4 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF

³ Article 5 du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau. Les résolutions en questions sont listées à l'article 5 du décret.

⁴ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

⁵ L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prolongé de quatre mois ce délai.

⁶ Communiqué de presse de l'Union des transports publics et ferroviaires, 13 février 2020 : « L'UTP prend acte de la non validité de l'accord « *Classifications et rémunérations* » de la convention collective de la branche ferroviaire ».

L'achèvement du cadre social doit constituer une priorité à l'approche de l'ouverture effective à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs. Cette ordonnance contribuera à **donner de la visibilité** aux salariés de la filière ainsi qu'aux entreprises. Auditionné par la commission, Jean-Baptiste Djebbari avait indiqué¹ : « *S'agissant de la convention collective, si un accord a été trouvé avec l'UNSA et la CFDT, la CGT et Sud s'y sont opposés. Je le regrette, car le patronat ferroviaire avait fait de réels efforts. **L'État, cependant, tiendra parole et prendra l'ordonnance prévue.** Nous ne laisserons pas le secteur ferroviaire dans une situation de dumping social.* ».

2. La majorité des mesures réglementaires ont été publiées

Dix-sept nouvelles mesures réglementaires d'application ont été prises depuis le 31 mars 2019 sur le fondement de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

Plusieurs mesures d'application ont été prises au titre de l'**article 1^{er}**, qui procède à la transformation de l'architecture du groupe SNCF.

- Le décret n° 2019-1337 du 11 décembre 2019² actualise la composition et le fonctionnement de la commission consultative chargée d'émettre un avis sur les projets de disposition relatives au statut particulier des salariés de la société nationale SNCF, des sociétés SNCF Réseau et SNCF Voyageurs et de leurs filiales.
- L'article L. 2111-9 du code des transports prévoit que SNCF Réseau est chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs, à travers une filiale dotée d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière. En outre, l'article L. 2111-9-3 précise que « *la gestion des grandes gares ou ensembles pertinents de gares de voyageurs est suivie par un comité de concertation* ». Le Sénat avait introduit dans la loi la création de ces comités pour **renforcer l'association des collectivités territoriales et des associations des représentants d'utilisateurs au pilotage des activités de gares de voyageurs**. Le décret n° 2019-728 du 11 juillet 2019³ précise leur fonctionnement et leurs missions. Il prévoit qu'au-delà d'un certain seuil annuel de fréquentation, certaines gares de voyageurs sont suivies par un comité de concertation particulier. Les autres gares sont suivies par des comités de concertations régionaux, dont le nombre par

¹ Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 25 février 2020, Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports, sur l'avenir des petites lignes ferroviaires.

² Décret n° 2019-1337 du 11 décembre 2019 modifiant le décret n° 2015-141 du 10 février 2015 relatif à la commission du statut particulier mentionné à l'article L. 2101-2 du code des transports.

³ Décret n° 2019-728 du 11 juillet 2019 relatif aux comités de concertation pour la gestion des gares ferroviaires de voyageurs.

région, le périmètre géographique et la composition sont fixés par le préfet. L'article 1^{er} du décret prévoit en outre que le comité comprend, en plus du représentant de la filiale de SNCF Réseau chargée de la gestion des gares de voyageurs, des représentants des autorités organisatrices de transport, des autorités organisatrices de la mobilité, de la région, des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale concernés, des entreprises ferroviaires et des associations d'usagers.

- **L'article L. 2111-10-1 A du code des transports** prévoit en outre que la filiale chargée de la gestion des gares de voyageurs **conclut avec l'État un contrat pluriannuel**. Le **décret n° 2019-1583 du 31 décembre 2019** précise les modalités de ce contrat. Le contrat est conclu pour une durée de **six ans** et est **actualisé tous les trois ans**. Il est en outre conclu la même année que le contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État. Le régulateur dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis sur ce contrat. Ce contrat précise notamment les **objectifs assignés au gestionnaire de gares** (qualité de service, accès aux gares, sécurité, rénovation, propreté), les moyens par lesquels il favorise la pratique des mobilités actives, les grands axes de sa **politique d'investissements** et les modalités par lesquelles ses actions contribuent au **développement équilibré des territoires**, et enfin sa **trajectoire financière**. Le régulateur, dans son avis sur le projet de décret¹, a souligné **l'importance de conclure ce contrat en cohérence avec celui conclu entre SNCF Réseau et l'État**.
- Ont enfin été publiés les **décrets en Conseil d'État relatifs aux statuts initiaux de la société nationale SNCF², de la société SNCF Réseau³, de sa filiale chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs⁴ et de SNCF Voyageurs⁵**.

L'article 2 définit une **nouvelle règle d'or pour SNCF Réseau** : à partir du 1^{er} janvier 2027, le **ratio entre sa dette financière nette et sa**

¹ Arafer, avis n° 2019-048 du 30 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif à l'élaboration du contrat entre l'État et la filiale de SNCF Réseau en charge de la gestion unifiée des gares de voyageurs.

² Décret n° 2019-1585 du 30 décembre 2019 approuvant les statuts de la société nationale SNCF et portant diverses dispositions relatives à la société nationale SNCF et à la société mentionnée au c du 2° de l'article 18 de l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019.

³ Décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau.

⁴ Décret n° 2019-1588 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports et portant diverses dispositions relatives à la filiale mentionnée au 5° de l'article L. 2111-9 du code des transports.

⁵ Décret n° 2019-1589 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Voyageurs.

marge opérationnelle ne peut dépasser un plafond, fixé dans ses statuts à 6¹. À partir de cette date, les règles de financements des investissements de SNCF Réseau « *sont établies en vue de lui permettre de maîtriser sa dette* ». Jusqu'au 31 décembre 2026, la loi prévoit une **période de convergence** pour atteindre ce ratio en encadrant notamment les investissements de renouvellement ou de modernisation à la demande de l'État, des collectivités territoriales et de tout autre tiers. Le **décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019²** précise les modalités d'application de cet article et définit notamment les notions d'investissement de développement et de renouvellement du réseau ferré national. Le régulateur, dans son avis sur le projet de décret³, indique que ce dispositif ne suffira pas, à lui seul, à garantir le redressement économique du gestionnaire d'infrastructure et estime qu'une intervention forte de l'État est nécessaire pour s'assurer que cette règle d'or ne pénalise pas le renouvellement, la modernisation et le développement du réseau.

RÉVISION DE LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DE SNCF RÉSEAU

À l'occasion de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 10 avril 2020⁴, Jean-Baptiste Djebbari a indiqué que la crise sanitaire liée à la propagation du Covid-19 impliquerait sans doute une révision de la trajectoire financière de SNCF Réseau. Il a précisé que « *SNCF Réseau devra certainement revoir le calendrier, la priorisation et le rephasage des différents travaux, mais nous devons maintenir la priorité aux investissements de sécurité et à la régénération des petites lignes ferroviaires* ». Il a par ailleurs indiqué que l'actualisation du contrat de performance, prévue sur le fondement de l'article L. 2111-10 du code des transports, doit être signée à l'été 2020. La commission sera vigilante à ce que les recettes de SNCF Réseau soient sécurisées et à ce que le gestionnaire d'infrastructure n'assume pas seul l'impact financier de la crise actuelle.

L'article 6 modifie les **critères pris en compte dans le calcul des redevances d'infrastructure perçues pour l'utilisation du réseau ferré national**. Il vise en particulier à permettre le maintien de dessertes TGV « *non rentables* ». En application de cet article et de l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019⁵, le décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019⁶ modifie le décret de 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du

¹ Article 23 de l'annexe du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau.

² Décret n° 2019-1582 du 31 décembre 2019 relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau.

³ Arafer, avis n° 2019-041 du 11 juillet 2019 portant sur le projet de décret relatif aux règles de financement des investissements de SNCF Réseau (décret dit « règle d'or »).

⁴ Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 10 avril 2020, Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports (en téléconférence).

⁵ Ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau.

⁶ Décret n° 2019-940 du 9 septembre 2019 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau.

réseau ferré national par SNCF Réseau et le décret de 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau¹. Il précise notamment les notions de segments de marché, de soutenabilité pour les services de transport de voyageurs librement organisés et modifie la liste des paramètres pouvant être pris en compte dans la détermination du montant de la redevance de marché.

L'article 7 prévoit qu'un décret précise les **règles de priorité applicables à la répartition des infrastructures déclarées saturées**, en particulier celles dont bénéficient **les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire**. Le décret n° 2019-677 du 28 juin 2019² ajoute une sixième catégorie à la liste des services³ qui doivent être privilégiés, lorsqu'une ligne ou une section de ligne du réseau a été déclarée saturée. Néanmoins, d'après son avis sur le projet de décret⁴, le régulateur considère que *« l'absence de définition de la notion de « desserte pertinente en matière d'aménagement du territoire » ne permet pas au gestionnaire d'infrastructure d'identifier avec précision les services concernés et, partant, ne garantit pas à l'État que les services qu'il entend valoriser le soient effectivement »*.

L'article 14 porte sur **l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs**. Il prévoit plusieurs décrets en Conseil d'État. L'un, prévu à **l'article L. 2121-16 du code des transports**, est relatif à la **communication d'informations aux opérateurs économiques** participant à la procédure de passation d'un contrat de service public dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence et notamment les informations couvertes par le secret des affaires. Un autre, prévu à **l'article L. 2121-19 du code des transports**, porte sur la **transmission aux autorités organisatrices des informations** relatives aux services faisant l'objet d'un contrat de service public. Le décret n° 2019-851 du 20 août 2019⁵ a été pris pour l'application des deux articles L. 2121-16 et L. 2121-19 du code des transports. Comme l'a souligné dans son avis sur le projet de décret l'ART⁶, *« le recueil par les AOT des informations relatives à l'exploitation des services ferroviaires, puis la mise à disposition de certaines informations auprès de l'ensemble des candidats intéressés par l'attribution du contrat de service public, constituent un facteur déterminant d'une ouverture à la concurrence effective et réussie du transport ferroviaire de*

¹ Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de SNCF Réseau.

² Décret n° 2019-677 du 28 juin 2019 modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

³ Article 22 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

⁴ Arafer, avis n° 2019-036 du 13 juin 2019 portant sur le projet de décret modifiant le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire.

⁵ Décret n° 2019-851 du 20 août 2019 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires.

⁶ Arafer, avis n° 2019-037 portant sur le projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés.

voyageurs ». Le décret n° 2019-851 prévoit que les informations sont transmises à l'autorité organisatrice dans un délai **d'un mois** à compter de la réception de la demande. Les différentes annexes du décret précisent les **listes de catégories d'informations dont la transmission peut être demandée par les autorités organisatrices aux fournisseurs d'informations**.

L'**article 16** porte sur le **transfert des salariés entre entreprises ferroviaires**, dans le cas d'un changement d'attributaire d'un contrat de service public. Le **décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019¹** précise les **informations transmises aux salariés et à leurs représentants préalablement à un transfert** et les modalités de transmission de ces informations, les **modalités d'accompagnement individuel et collectif des salariés transférés** ainsi que les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices intègrent des **clauses sociales** dans les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs. En outre, il détermine les **conditions de mise en œuvre de l'appel prioritaire aux salariés volontaires au transfert et de la désignation des autres salariés transférés**. Ainsi, si le nombre de volontaires est supérieur au nombre d'emplois transférés, les salariés à transférer sont déterminés en fonction du taux d'affectation au service transféré, de l'ancienneté dans le poste, du temps de trajet, des charges de famille et du handicap. Enfin, ce décret a été modifié, de manière transitoire, par un décret n° 2020-489 du 28 avril 2020², pour reporter au plus tard à deux mois le délai d'information des salariés par l'employeur si le lancement par l'autorité organisatrice d'une procédure de mise en concurrence ou l'attribution directe ou la décision de l'autorité organisatrice de fournir elle-même le service est intervenu entre le 17 février et la date de cessation de l'état d'urgence sanitaire.

L'**article 25** prévoit que des **tarifs sociaux** peuvent être fixés par voie réglementaire. **Quatre décrets** ont été publiés à ce titre et accordent des réductions aux réformés et pensionnés de guerre³, aux familles de militaires morts pour la France afin de se rendre sur les lieux d'inhumation⁴. Des abonnements travail⁵ d'une part et pour les élèves, étudiants et apprentis¹ d'autre part, sont également prévus.

¹ Décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

² Décret n° 2020-489 du 28 avril 2020 modifiant le décret n° 2019-696 du 2 juillet 2019 relatif à l'information, l'accompagnement et le transfert des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs en raison de l'état d'urgence sanitaire.

³ Décret n° 2019-1522 du 30 décembre 2019 relatif aux réductions accordées aux réformés et pensionnés de guerre sur les tarifs des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs.

⁴ Décret n° 2019-1523 du 30 décembre 2019 relatif aux réductions sur les tarifs des services de transport ferroviaire domestique de voyageurs accordées aux familles des militaires morts pour la France afin de se rendre sur les lieux d'inhumation.

⁵ Décret n° 2019-1524 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement travail sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs.

MESURES D'APPLICATION PRISES SUR LE FONDEMENT DES ORDONNANCES

En outre, plusieurs mesures réglementaires d'application ont été publiées depuis le 31 mars 2019 sur le fondement des ordonnances elles-mêmes publiées sur le fondement des habilitations prévues par la loi. Si ces mesures d'application ne sont pas, *stricto sensu*, comptabilisées dans le cadre du bilan d'application de la loi, leur publication est néanmoins cruciale pour garantir l'application des ordonnances et, *in fine*, garantir les conditions de réussite de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs.

À titre d'exemple, le décret n° 2019-1083 du 24 octobre 2019 relatif aux modalités de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs a été publié pour l'application des articles L. 2121-17-1 et L. 2121-17-2 du code des transports créés par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018. Ce décret porte sur les modalités de passation et d'exécution des contrats de services publics de transport ferroviaire de voyageurs.

Un autre exemple est la publication du décret n° 2019-1264 du 29 novembre 2019 relatif à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau, pris pour l'application de l'article L. 2111-10, qui a été modifié par l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 puis par l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019. Le décret prévoit que l'ART dispose d'un délai de deux mois pour formuler toute recommandation qu'elle juge utile préalablement à l'élaboration ou à l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau. Il fixe à trois mois le délai dans lequel l'ART rend son avis sur le contenu du projet. Il précise enfin que les candidats et les candidats potentiels ont deux mois pour faire part de leur avis au ministre chargé des transports et à SNCF Réseau quant au contenu du contrat ou du projet d'actualisation. L'ART, dans son avis n° 2019-040 du 11 juillet 2019 sur le projet de décret, jugeait ce délai insuffisant.

Quelques mesures d'application restent en attente de publication.

Il s'agit notamment :

- à l'**article 1^{er}**, du décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 2101-5 du code des transports et **fixant la composition et les moyens de fonctionnement d'une instance commune au sein du groupe public unifié**. La DGITM a indiqué que ce décret était conditionné à la signature d'un accord relatif aux conditions d'exercice social entre les entreprises issues du groupe public ferroviaire. À la suite de la signature de cet accord par l'employeur et l'ensemble des organisations syndicales représentatives fin 2019, le projet est en cours de finalisation. Il devrait être transmis prochainement au Conseil d'État et pourrait être publié d'ici fin juillet.

- à l'**article 14**, du décret en Conseil d'État relatif à l'attribution directe d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs

¹ Décret n° 2019-1525 du 30 décembre 2019 relatif à l'abonnement pour les élèves, étudiants et apprentis sur les services de transport ferroviaire domestique de voyageurs.

(article L. 2121-17 du code des transports). D'après la DGITM, ce décret a été transmis au Conseil d'État pour examen le 2 avril 2020. Il précise certaines modalités de mise en œuvre des dérogations qui permettront aux autorités organisatrices d'attribuer directement les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs à compter du 25 décembre 2023.

Enfin, l'**article 29** prévoyait la possibilité pour l'État d'imposer aux entreprises ferroviaires exploitant des services de transport de personnes de **participer à un système commun d'information des voyageurs et de ventes de billet**. Cet article a ensuite été abrogé par l'article 173 de la loi d'orientation des mobilités¹. La mesure d'application de cet article n'est donc plus attendue. En outre, l'article 28 de la loi d'orientation des mobilités prévoit que les autorités organisatrices veillent à l'existence d'un service d'information, à l'intention des usagers, portant sur l'ensemble des modes de déplacement de leur ressort territorial et définit la notion de service numérique multimodal. Enfin, cet article prévoit, pour les transports ferroviaires de voyageurs, la création d'une plateforme unique de réservation à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite.

3. Un rapport toujours en attente

L'**article 9** de la loi prévoit que le **régulateur** établit chaque année un **état des lieux de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire**. La DGITM a indiqué que cet état des lieux sera traité dans le rapport annuel d'activité de l'Autorité de régulation des transports.

L'**article 27** prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport sur l'évaluation des lignes les moins circulées du réseau ferré national**, en vue d'établir une classification actualisée au regard de l'état des infrastructures, du nombre de circulations et de voyageurs empruntant chaque ligne, de leur utilité collective et de leur contribution à l'aménagement du territoire, en concertation avec les autorités organisatrices et en tenant compte des variations saisonnières de fréquentation. En dépit de nombreuses demandes, ce rapport n'a pas été remis au Parlement. Seul un dossier de presse intitulé « *Petites lignes ferroviaires – Des plans d'actions régionaux* » a été rendu public, suivi d'une annexe de neuf pages présenté comme le « *rapport Philizot* ». Toutefois, cette publication n'exonère pas le Gouvernement de produire le rapport prévu à l'article 27 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

**F. LOI N° 2019-753 DU 22 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION D'UNE
AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES**

La loi portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) a été promulguée le **22 juillet 2019**. Son décret d'application est paru le **18 novembre 2019** : il s'agit du décret n° 2019-1190 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Le directeur général de l'établissement, M. Yves Le Breton, a été nommé le **23 décembre 2019**¹ après validation de sa nomination par les commissions permanentes compétentes de chaque assemblée.

1. Principales étapes ayant conduit à la création de l'ANCT

Le processus de création de cette agence a été long : la mise en place d'un point d'entrée unique dans les services déconcentrés de l'État pour soutenir les collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets avait été évoquée par le **Président du Sénat et de nombreux élus** dès 2017, face au creusement des fractures territoriales et sociales. Lors de la Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017, le **Président de la République** avait fait sienne cette idée.

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** avait également appelé à la création d'un tel opérateur dès 2017² ; une proposition de loi déposée par **Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud** et adoptée par le Sénat le 13 juin 2018 avait marqué la volonté des sénateurs de voir cet opérateur rapidement opérationnel. Finalement, en octobre 2018, le groupe du **Rassemblement démocratique et social européen (RDSE)** avait déposé une proposition de loi³, à laquelle le Gouvernement avait apporté son soutien.

L'une des spécificités du processus d'élaboration de cette loi est que **le président du Sénat avait demandé l'avis du Conseil d'État** sur le texte initial de la proposition de loi⁴, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution. Autre fait notable, les présidents **Hervé Maurey** et **Jean-Claude Requier** avaient déposé, en complément du texte de loi ordinaire, une proposition de loi organique afin d'associer le Parlement, spécifiquement les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière d'aménagement du territoire,

¹ JORF n°0298 du 24 décembre 2019.

² Voir le rapport d'information n° 565 (2016-2017) *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, de MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaj.

³ Texte n° 2 (2018-2019) de M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 2 octobre 2018.

⁴ <https://www.senat.fr/leg/pp18-002-avis-ce.pdf>.

au **choix du futur directeur général de l'agence**¹, en application de l'article 13 de la Constitution. Le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée pour l'examen des deux textes. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait apporté de nombreux compléments au texte initial et codifié les dispositions relatives à l'ANCT au sein du **titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales (CGCT)**².

Après échec de la commission mixte paritaire, le Sénat avait rejeté le texte en nouvelle lecture compte tenu d'un désaccord persistant au sujet de la **gouvernance** du futur établissement. Les députés ayant adopté définitivement le texte le 9 juillet 2019, **il aura fallu deux ans au total pour que ce processus aboutisse.**

L'ANCT est mise en place même si elle n'est pas pleinement opérationnelle (voir *infra*). Elle rassemble près de 380 agents publics ou contractuels répartis sur 4 sites principaux – Paris, Lille, Lyon et Marseille – et son budget s'élève à environ 75 millions d'euros pour l'année 2020.

2. État d'application de la loi du 22 juillet 2019

Au 31 mars 2020, sur les **onze mesures d'application** prévues par la loi, **huit ont été prises** (soit un taux d'application de 73 %) dans le cadre du décret statuaire n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 relatif à l'Agence nationale de la cohésion des territoires et du décret du **23 décembre 2019** portant nomination de son directeur général. Ce premier décret a permis de clarifier plusieurs dispositions notamment :

- la **tutelle** de l'ANCT, exercée par les ministres chargés de l'aménagement du territoire, des collectivités territoriales et de la politique de la ville ;
- les modalités de mise en œuvre déconcentrée des **programmes nationaux et territorialisés** de l'agence et les missions de l'agence en matière de réflexions prospectives et de veille ;
- la **composition du conseil d'administration** de l'agence, qui comprend 33 membres dont 16 représentants de l'État, 1 représentant de la Caisse des dépôts et consignations, 10 élus locaux, 2 représentants du personnel de l'agence, 2 députés et 2 sénateurs ;
- le **transfert** à l'ANCT de l'ensemble des droits, biens et obligations de l'Établissement public national d'aménagement

¹ Texte n° 43 (2018-2019) de MM. Hervé Maurey et Jean-Claude Requier, déposé au Sénat le 16 octobre 2018.

² Les apports du Sénat. : voir les rapports n° 98 et n° 561 (2018-2019) de M. Louis-Jean de Nicolaïj.

et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), effectif au 1^{er} janvier 2020 ;

- la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement des **comités locaux de la cohésion territoriale**, créés par un amendement de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Dans chaque département, un arrêté préfectoral détermine la composition précise de ces comités ;
- les attributions du **directeur général** de l'agence ;
- le rôle du **préfet de région**, du **préfet de département** et du **directeur départemental des territoires** ;
- et les **dispositions financières et comptables** applicables à l'ANCT.

Les compétences, la composition et le fonctionnement du **comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail** (CHSCT) de l'ANCT ont été précisés par le décret n° 2020-39 du 22 janvier 2020.

Au 31 mars 2020, il manque donc **trois mesures d'application** (soit 27 % des mesures prévues) :

- à l'**article 2** de la loi, une convention est prévue entre le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé des communications électroniques et du numérique pour définir les mesures et moyens permettant l'exercice par l'ANCT des missions anciennement assurées par l'**Agence du numérique**, service à compétence nationale dissous au 1^{er} janvier 2020¹. D'après les informations communiquées par l'ANCT, cette convention est en cours d'élaboration et sera présentée au conseil d'administration de l'ANCT dans les prochains mois ;
- à l'**article 7**, les **conventions pluriannuelles** liant l'ANCT et ses opérateurs partenaires (Anru, Anah, Cerema, Caisse des dépôts, Ademe) et prévoyant les conditions de leur participation financière aux missions de l'ANCT manquent encore alors qu'elles devaient être conclues dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret de nomination de son directeur général, et au plus tard le 1^{er} janvier 2020. La convention avec le Cerema est prête, de même que celle avec l'Anru. Pour l'Ademe, l'Anah et la Banque des territoires, l'élaboration des conventions est censée aboutir en juin mais la crise sanitaire actuelle pourrait

¹ Décret n° 2015-113 du 3 février 2015 portant création d'un service à compétence nationale dénommé « Agence du numérique », abrogé par l'article 2 du décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019.

retarder ce processus. **Ces conventions sont déterminantes pour assurer le bon fonctionnement de l'agence** et éviter qu'elle ne devienne « un arbre de plus » dans la forêt des opérateurs de l'État, pour reprendre l'expression employée par le Premier ministre. Une fois adoptées par les conseils d'administration de chaque établissement et par celui de l'ANCT, **ces conventions devront être transmises au Parlement**, comme l'a prévu la commission de l'aménagement du territoire par l'adoption d'un amendement de son rapporteur lors de l'examen du texte ;

- enfin, à l'**article 11**, un décret manque pour déterminer les catégories de personnes pouvant entrer dans la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires, la durée et les clauses du contrat d'engagement. Cette disposition, introduite par les députés, semble *a priori* difficile à mettre en œuvre.

En complément de ces mesures d'application prévues par la loi, le ministère de la cohésion des territoires travaille à l'élaboration d'une circulaire et d'un *vademecum* à l'attention des préfets, pour clarifier la doctrine d'intervention de l'ANCT. **Devant ces échéances, il est clair l'ANCT ne sera pas pleinement opérationnelle avant octobre 2020.** En outre, il conviendra de mesurer les effets de la crise sanitaire actuelle sur la mise en œuvre des projets des collectivités territoriales.

G. LOI N° 2019-1428 DU 24 DÉCEMBRE 2019 D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

Promulguée un peu plus d'un an après sa présentation en conseil des ministres le 26 novembre 2018, à l'issue d'un important débat parlementaire qui a permis d'enrichir le texte sur de nombreux volets, **la loi d'orientation des mobilités (LOM) réforme le cadre général des politiques de mobilités.**

Elle comporte **plusieurs volets** relatifs à la programmation financière des infrastructures de transports, à la gouvernance des mobilités, au numérique et l'encadrement des nouvelles mobilités, au développement des mobilités propres et partagées, ainsi que diverses dispositions relatives à la sécurité dans les transports, à l'ouverture à la concurrence des transports en Ile-de-France ou encore au transport maritime et fluvial.

La LOM **comporte 189 articles** dont un grand nombre nécessite la publication de mesures réglementaires pour pouvoir être pleinement applicables. **127 mesures d'application** sont ainsi attendues, dont **18 habilitations à légiférer par voie d'ordonnance**, et 16 rapports doivent être remis par le Gouvernement au Parlement.

1. Une loi encore partiellement applicable

a) Quelques rares mesures d'application ont déjà été publiées

À date de publication du présent rapport, **seules trois mesures d'application, dont une ordonnance**, ont été publiées :

- le décret¹ pris en application de l'article 98, qui définit **le contrat type d'enseignement de la conduite** devant être respecté par les établissements d'enseignement ;

- le décret² pris en application de l'article 134, qui adapte l'organisation et le fonctionnement de la Société du Canal Seine--Nord Europe à son nouveau statut d'établissement public local. Il modifie notamment la composition du conseil de surveillance, en augmentant le nombre de représentants des collectivités, et revoit les règles de fonctionnement du directoire, du comité de stratégique ou encore la gestion financière et comptable de l'établissement ;

- l'ordonnance³, prise en application de l'article 135, qui **modifie le champ d'application du permis d'armement**, en soumettant à ce permis tous les navires utilisés pour un usage professionnel quelles que soient leurs conditions d'armement (avec ou sans marins professionnels), ainsi que le régime des fouilles de sûreté des navires pour prévoir que celles-ci se font également aux fins de la recherche des armes de catégories A et B, en plus des armes de catégories C et D.

Par ailleurs des **décrets non prévus expressément** ont été pris pour adapter le cadre réglementaire existant à la suite de la publication de la loi d'orientation des mobilités, ou pour répondre à des préoccupations exprimées à l'occasion de l'examen de la loi :

- un décret⁴ adaptant les dispositions réglementaires relatives au Grand Paris afin de tirer les conséquences de l'article 156 qui **confie à la RATP la mission de gestion technique de certains éléments des gares, y compris d'interconnexion**, du réseau de transport du Grand Paris et d'autres réseaux de transport public urbain de voyageurs en Ile-de-France jusque-là confiés à la Société du Grand Paris ;

¹ Décret n° 2020-142 du 20 février 2020 définissant le contrat type d'enseignement de la conduite prévu à l'article L. 213-2 du code de la route.

² Décret n°2020-228 du 10 mars 2020 modifiant le décret n° 2017-427 du 29 mars 2017 relatif à la Société du Canal Seine-Nord Europe.

³ Ordonnance n° 2020-234 du 11 mars 2020 modifiant le champ d'application du permis d'armement et du régime des fouilles de sûreté des navires.

⁴ Décret n° 2020-431 du 14 avril 2020 modifiant le décret n° 2019-87 du 8 février 2019 relatif à la gestion technique des lignes, ouvrages et installations du réseau de transport public du Grand Paris et des réseaux mentionnés à l'article 20-2 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

- un arrêté¹ qui **encadre les conditions de transformation des véhicules thermiques en véhicules à motorisation électrique (« retrofit »)**, et précise les dispositions techniques et administratives nécessaires à l'homologation des transformations et à la réception des véhicules transformés. Peuvent faire l'objet d'une conversion à l'électrique, sans accord préalable du constructeur, **les véhicules dont la première immatriculation date de cinq ans au moins** ainsi que les deux ou trois roues motorisés dont la première immatriculation date de plus de trois ans. La transformation devra être effectuée par un installateur habilité. Lors de l'examen de la loi d'orientation des mobilités en première lecture au Sénat, **un amendement avait été adopté, à l'initiative de M. Patrick Chaize, afin de favoriser le retrofit électrique** en permettant de dispenser cette opération de l'accord des constructeurs. L'arrêté permet donc de répondre à cette préoccupation.

b) Plusieurs projets de décrets sont en cours de finalisation

D'après le Gouvernement, **une quarantaine de mesures d'application** sont actuellement soumises à consultation, en cours d'examen par le Conseil d'État ou en cours de signature. Ainsi, **plusieurs projets de décrets ont été finalisés** et devraient être publiés prochainement, à l'instar :

- du **projet de décret relatif au « forfait mobilités durables »**, pris en application de l'article 82, qui prévoit la prise en charge facultative par les employeurs de tout ou partie des frais domicile-travail engagés par leurs salariés avec leur vélo, en covoiturage, en transports en commun (hors abonnement) ou en services de mobilité partagée non thermiques. Cette prise en charge serait versée **sous la forme d'une allocation forfaitaire** et serait conditionnée au recueil, par l'employeur, d'un justificatif ou d'une attestation de l'utilisation effective de l'un de ces moyens de déplacement par le salarié au moins une fois par an ;

- du **projet de décret sur la mise en œuvre des zones à faibles émissions mobilité²**, pris en application de l'article 86, qui rend obligatoire l'instauration de telles zones avant le 31 décembre 2020 dans les communes et les établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre dont tout ou partie du territoire ne respecte pas de manière régulière les normes de qualité de l'air³. Il prévoit que le non-respect régulier des normes est caractérisé lorsque les valeurs limites relatives aux dioxydes d'azote, aux particules fines PM₁₀ ou PM_{2,5} **sont dépassées pendant au moins trois années sur les cinq dernières années ;**

¹ Arrêté du 13 mars 2020 relatif aux conditions de transformation des véhicules à motorisation thermique en motorisation électrique à batterie ou à pile à combustible.

² Ce projet de décret a été soumis à consultation publique du 23 mars au 13 avril 2020.

³ À l'exception des communes et des EPCI qui démontrent, par de la modélisation ou par des mesures de la qualité de l'air, que les valeurs limites sont respectées pour au moins 95 % de leur population.

- du **projet de décret sur l'identification des vélos**, pris en application de l'article 53, qui crée un fichier national unique des vélos identifiés afin de lutter contre le vol, et prévoit une obligation d'identification des vélos neufs à compter du 1^{er} janvier 2021 et des vélos d'occasion à compter du 1^{er} juillet 2021. Il **précise les obligations faites aux commerçants et aux opérateurs agréés** chargés de mettre en œuvre les dispositifs d'identification des cycles et de collecter les données sur les vélos identifiés et leurs propriétaires venant alimenter le fichier unique. Il précise également **les personnes pouvant être destinataires des données du fichier unique** (organismes agréés, forces de police, services des douanes, fourrières, etc.). Conformément aux souhaits du Sénat, qui avait renvoyé au décret le soin de déterminer les catégories de vélos dispensées de l'obligation de marquage, **le projet de décret exclut de cette obligation les vélos pour enfant¹** ;

- du **projet de décret relatif au transfert de gestion des lignes d'intérêt local ou régional à faible trafic**, dites petites lignes ferroviaires, et de la gestion des missions de gestion de l'infrastructure de ces lignes, pris en application de l'article 172. Il définit les lignes concernées et précise les modalités de ce transfert : les régions doivent transmettre un dossier de demande au ministère chargé des transports, à l'Autorité de régulation des transports et à SNCF Réseau. Le ministre émet un avis préalable puis notifie à la région sa position motivée après l'avis de SNCF Réseau (son silence vaut refus de la demande). La réalisation du transfert **est subordonnée à la conclusion d'une convention** entre la région, SNCF Réseau et toute personne à qui elle délèguerait une partie de ses missions de gestion de l'infrastructure qui définit au cas par cas les modalités, notamment financières, de transfert.

c) De nombreuses mesures d'application sont encore en attente, dont le calendrier de publication est incertain compte tenu de la crise sanitaire

Alors que le Gouvernement ambitionnait initialement de publier un nombre important de mesures d'application de la LOM avant l'été 2020, la crise engendrée par le Covid-19, qui a perturbé l'organisation du ministère et réorienté une partie de ses moyens sur la gestion de l'urgence, **engendre un retard dans la préparation de ces mesures d'au moins un à deux mois**, d'autant plus que les acteurs des transports qui sont consultés sur leur rédaction sont eux aussi pleinement accaparés par la crise.

De nombreux décrets **couvrant des pans importants de la loi sont encore en attente**, qu'il s'agisse de ceux relatifs au Conseil d'orientation des infrastructures, à l'ouverture des données de mobilité, à l'encadrement des relations entre les plateformes de mobilité et leurs travailleurs, au développement des infrastructures de recharge pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables, au verdissement des flottes de véhicules des

¹ Les cycles pour enfants dont les roues sont de diamètre inférieur ou égal à 16 pouces.

entreprises, au forfait mobilités durables, au cadre de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport en Ile-de-France ou encore au transfert des petites lignes ferroviaires.

Il est important que, malgré les circonstances, **le travail de préparation de ces mesures puisse être poursuivi**, afin que ces dispositions attendues par les acteurs du secteur et par les collectivités puissent entrer en vigueur.

2. La crise sanitaire pourrait mettre à mal l'ambition de la loi d'orientation des mobilités de développer les services de mobilité sur l'ensemble du territoire

a) Vers un nouveau report de l'échéance de délibération sur le transfert de la compétence « mobilité » ?

La loi d'orientation des mobilités **prévoit la couverture intégrale du territoire national par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) d'ici le 1^{er} juillet 2021.**

À cette fin, l'article 8 de la loi dispose que **les communautés de communes doivent délibérer sur le transfert de la compétence « mobilité » avant le 31 décembre 2020** et notifier cette délibération aux maires¹. Les conseils municipaux disposent ensuite d'un délai de trois mois pour délibérer sur ce transfert, à défaut de quoi leurs décisions sont réputées favorables. Pour que le transfert soit approuvé, il doit recueillir l'accord du conseil communautaire et des deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. Dans ce cas, le transfert **doit s'effectuer au plus tard le 1^{er} juillet 2021.**

Si elle n'est pas transférée, **la compétence revient à la région** qui l'exerce sur le territoire de la communauté de communes concerné - dans ce cas, les communes qui organisaient déjà des services avant la prise de compétence par la région peuvent continuer à les organiser sans avoir le statut d'AOM, et peuvent continuer à prélever le versement mobilité.

La suspension du deuxième tour des élections municipales du fait de la crise sanitaire et son report à une date encore indéterminée a conduit le Gouvernement à **reporter, par ordonnance, l'échéance de la délibération des communautés de communes sur la prise de la compétence « mobilité » du 31 décembre 2020 au 31 mars 2021²**, tout en maintenant un transfert

¹ D'après l'Assemblée des communautés de France, plus de 900 communautés de communes sur les 997 existantes ne sont pas AOM et devront donc délibérer pour se saisir ou non de la compétence.

² Article 9 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1er avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19.

effectif avant le 1^{er} juillet 2021. Ce report **concerne la majorité des communautés de communes** puisque, d'après l'Assemblée des communautés de France (Adcf), seules 147 communautés de communes sur 997 ont vu les conseils municipaux de leurs communes intégralement renouvelés lors du scrutin du 15 mars 2020.

Le report de la l'échéance de la délibération sur le transfert de compétences **pourrait toutefois s'avérer insuffisant en fonction de la date qui sera retenue pour l'organisation du second tour des élections municipales**. Quand bien même celui-ci aurait lieu à l'automne 2020, il est à craindre que de nombreuses communautés de communes ne disposent pas du temps nécessaire pour délibérer, avant le 31 mars 2021, de manière pleinement éclairée sur la prise de la compétence « mobilité », et que la région devienne AOM par défaut dans un grand nombre de territoires. Un **nouveau report de cette échéance** pourrait donc s'avérer nécessaire.

b) Une baisse de ressources des AOM qui pourrait entraîner une dégradation de l'offre de transports

La crise sanitaire impacte également **fortement les ressources des autorités organisatrices de la mobilité**, qui enregistrent, entre autres, des pertes de versement mobilité (VM) du fait de la réduction de la masse salariale. La commission des finances du Sénat **estime que la baisse du VM pourrait s'établir entre un et deux milliards d'euros¹**, montant auquel s'ajoutent les pertes de recettes commerciales des opérateurs de transport qui s'élèveraient à 400 millions d'euros par mois de confinement, et qui remettent en cause l'équilibre économique des contrats de transport.

Combinée aux incertitudes sur le calendrier de prise de la compétence « mobilité » par les intercommunalités, cette baisse de ressources pourrait entraîner une dégradation de l'offre de transports et **mettre à mal l'ambition de la LOM de développer des services de mobilité sur l'ensemble du territoire**, et en particulier dans les territoires qui en sont aujourd'hui dépourvus.

Dans un courrier adressé au Premier ministre le 10 avril 2020, plusieurs associations de collectivités² ont alerté sur cette perte de ressources et demandent **que soit mis à l'étude un système de neutralisation de celle-ci**.

Il est en effet essentiel que le prochain projet de loi de finances rectificatives ou que le projet de loi de finances pour 2021 **comportent des dispositions permettant de sécuriser les ressources des AOM**.

¹ Commission des finances du Sénat, note n° 3 de conjoncture et de suivi du plan d'urgence face à la crise sanitaire du Covid-19 relevant du champ de compétences de la commission des finances – situation au 13 avril 2020.

² L'Assemblée des communautés de France, l'Association des maires de France, France urbaine, le Groupement des autorités responsables de transport et Régions de France.

III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

A. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS

1. Des mesures d'application relatives au régime de sanction et aux dispositifs de signalement ont été adoptées

a) Un décret et un arrêté relatifs aux dispositifs de signalement

Parmi les mesures d'application encore attendues, un **décret** et un **arrêté** ont été publiés. Ils portent sur les **dispositifs de signalement lumineux et de signalement électronique ou numérique** prévus par l'article L. 34-9-2 du code des postes et des communications électroniques¹.

Le **décret du 30 octobre 2019**² précise tout d'abord les **objectifs** de ces dispositifs.

Le dispositif de signalement électronique ou numérique a pour **objectifs de détecter et de localiser** le vol d'aéronefs circulant sans personne à bord dont la masse est supérieure à un seuil fixé à 800 grammes. Il doit également permettre la **lecture du numéro d'identifiant**, rendu obligatoire par le décret du 11 octobre 2018³. En permettant aux forces de l'ordre **d'identifier le propriétaire** par la lecture de ce numéro, ce dispositif constitue ainsi un des éléments clés du **système Infodrones**⁴.

Le dispositif de **signalement lumineux** a pour objectif de **localiser** plus aisément, lorsqu'ils sont en **vol de nuit**, les drones dont la masse est supérieure à un seuil fixé à 800 grammes et de les distinguer des autres aéronefs.

Comme le prévoit l'article L. 34-9-2 précité, le décret fixe également les conditions dans lesquelles les aéronefs peuvent être **exemptés** de ces obligations. Peuvent notamment être exemptés de l'installation des dispositifs lumineux et électronique ou numérique, les drones utilisés à des fins de loisir et télépilotes à vue par un télépilote membre d'une association affiliée ou encore les drones utilisés à l'intérieur d'espaces clos et couverts. Le décret prévoit de surcroît des **exemptions spécifiques aux dispositifs lumineux** : sont notamment exemptés de cette obligation les drones effectuant des vols entre le lever et le coucher du soleil. Selon la direction générale de l'aviation civile (DGAC), un **décret doit encore être publié**

¹ Introduit par l'article 4 de la loi du 24 octobre 2016.

² Décret n° 2019-1114 du 30 octobre 2019 pris pour l'application de l'article L. 34-9-2 du code des postes et des communications électroniques.

³ Décret n° 2018-882 du 11 octobre 2018 relatif à l'enregistrement des aéronefs civils circulant sans personne à bord.

⁴ Outil étatique d'aide à la détection des drones et à l'appréciation de la situation en matière de sûreté.

« pour lister les zones d'activité ouvrant droit à exemption d'emport des dispositifs de signalement électronique ou numérique, et de signalement lumineux ».

Par ailleurs, le décret fixe également un **régime de sanctions** applicable en cas de méconnaissance de l'ensemble de ces obligations.

Enfin, un **arrêté du 27 décembre 2019**¹ a défini les **caractéristiques techniques** des dispositifs de signalement électronique et lumineux. Il permet l'application du dispositif, à compter du 27 juin 2020.

b) Les autres mesures d'application publiées

Deux autres décrets ont également été publiés.

Le **premier**² fixe les **sanctions pénales applicables en cas de manquements aux obligations** destinées à renforcer la sécurité de l'usage des drones. Il permet d'inscrire ces sanctions dans deux articles distincts du code de l'aviation civile. L'article R. 151-2 prévoit ainsi les sanctions en cas de non-respect des exigences relatives à la **formation des télépilotes**³. L'article R. 151-3 prévoit les sanctions applicables en cas de non-respect des exigences relatives à **l'enregistrement des drones**⁴.

Le **deuxième**⁵ a modifié le décret du 2 février 2018 relatif à la **formation exigée des télépilotes** qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir en **repoussant la date d'entrée en vigueur** des obligations de formation du 1^{er} juillet 2019 et au **1^{er} janvier 2020**. Selon la DGAC, en raison « du volume important de demandes envoyées tardivement » aux services, « un grand nombre de télépilotes professionnels devant bénéficier de la clause d'antériorité prévu par le décret ne disposaient pas au 1^{er} juillet 2019 d'une attestation d'aptitude ». « Afin de ne pas pénaliser ces télépilotes et de ne pas provoquer une interruption de leur activité, la date d'entrée d'application de ces nouvelles dispositions a donc été repoussée au 1^{er} janvier 2020 ». La DGAC affirme qu'à ce jour « l'ensemble des attestations d'aptitude demandées ont été délivrées et les obligations de formation sont maintenant pleinement appliquées ».

¹ Arrêté du 27 décembre 2019 définissant les caractéristiques techniques des dispositifs de signalement électronique et lumineux des aéronefs circulant sans personne à bord.

² Décret n° 2019-1253 du 28 novembre 2019 relatif aux sanctions pénales applicables en cas de manquements aux obligations destinées à renforcer la sécurité de l'usage des aéronefs civils circulant sans personne à bord

³ Inscrites à L. 6214-2 du code des transports en vertu de l'article 2 de la loi du 24 octobre 2016.

⁴ Inscrites à L. 6214-1 du même code en vertu de l'article 1 de la loi du 24 octobre 2016.

⁵ Décret n° 2019-660 du 26 juin 2019 modifiant le décret n° 2018-67 du 2 février 2018 relatif à la formation exigée des télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

2. L'administration renonce à la publication des autres mesures d'application, en raison des modifications du droit européen survenues depuis la promulgation de la loi du 24 octobre 2016

Interrogée sur les **autres mesures d'application**, la DGAC affirme **renoncer à leur publication**, en raison des modifications du droit européen survenues depuis la promulgation de la loi du 24 octobre 2016. Un **règlement européen** concernant les règles communes dans le domaine de l'aviation civile¹, entré en vigueur le 11 septembre 2018, donne désormais **compétence à l'Union européenne** en matière de réglementation de sécurité de l'aviation civile pour les drones. Des **règlements européens d'application spécifiques aux drones** ont depuis été publiés² et s'appliqueront, en principe, à compter du 1^{er} juillet 2020. Néanmoins, selon la DGAC « *il est actuellement envisagé un report de cette date de six mois* » afin de tenir compte des conséquences de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

D'ici l'entrée en vigueur de ces règlements d'application, des textes complémentaires devraient être pris. Ils ne devraient pas inclure de **dispositions spécifiques aux vols hors vue**, aujourd'hui inscrites à l'article L. 6214-3 du code des transports³. En conséquence, l'administration estime que l'article **L. 6214-3 devra être abrogé**. Elle affirme en conséquence **renoncer à la publication du décret** qui y était prévu.

L'article **L. 6214-4**⁴ du même code, qui prévoyait la mise en place d'un dispositif de limitation de capacité, devrait subir le **même sort**. Selon la DGAC, des dispositions sur la limitation de capacité sont en effet prévues dans les règlements européens. L'administration **renonce** donc à la publication du **décret d'application** prévu par l'article L. 6214-4 précité.

Enfin, l'article L. 6214-5 du code des transports⁵, prévoyait une obligation d'installation sur les drones d'un **dispositif de signalement sonore** d'urgence. Un décret en Conseil d'État devait préciser les objectifs de ce dispositif, ainsi que les conditions dans lesquelles les drones pouvaient être exemptés de cette obligation. L'article 170 de la **loi d'orientation des**

¹ Règlement (UE) 2018/1139 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2018 concernant des règles communes dans le domaine de l'aviation civile et instituant une Agence de l'Union européenne pour la sécurité aérienne, et modifiant les règlements (CE) n° 2111/2005, (CE) n° 1008/2008, (UE) n° 996/2010, (UE) n° 376/2014 et les directives 2014/30/UE et 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil, et abrogeant les règlements (CE) n° 552/2004 et (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil ainsi que le règlement (CEE) n° 3922/91 du Conseil.

² Règlement délégué (UE) 2019/945 de la Commission du 12 mars 2019 relatif aux systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et aux exploitants, issus de pays tiers, de systèmes d'aéronefs sans équipage à bord et le règlement d'exécution (UE) 2019/947 de la Commission du 24 mai 2019 concernant les règles et procédures applicables à l'exploitation d'aéronefs sans équipage à bord.

³ Introduit par l'article 2 de la loi du 24 octobre 2016.

⁴ Introduit par l'article 4 de la loi du 24 octobre 2016.

⁵ Introduit par l'article 4 de la loi du 24 octobre 2016.

mobilités¹ a abrogé l'article L. 6214-5 précité, dès lors que les règlements européens d'application excluent toute exigence de signal sonore.

B. LOI N° 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

1. État d'application

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne comporte **dix articles nécessitant des mesures d'application**. Pour rappel, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait délégué au fond vingt-sept articles à la commission des affaires économiques, relatifs aux activités pastorales, agricoles et forestières, à l'urbanisme et au tourisme. Elle avait également délégué au fond dix articles à la commission des affaires sociales, relatifs à la santé et au droit du travail.

Au début du mois de mars 2019, il manquait **quatre mesures d'application** (soit 40 % des mesures prévues) pour que cette loi soit totalement applicable. Depuis, **deux nouvelles mesures** d'application ont été prises, portant **le taux global d'application de la loi « Montagne II » à 80 %** :

- à l'**article 48**, introduit par un amendement du Sénat, un décret en Conseil d'État devait habilitier les agents des collectivités territoriales à réaliser des missions de location immobilière en vue du **logement des travailleurs saisonniers**. L'objectif était d'améliorer les conditions de logement des travailleurs saisonniers, en prévoyant un dispositif d'intermédiation locative en faveur des saisonniers. Il s'agit du décret n° 2019-719 du 7 mars 2019 pris pour l'application de l'article 4-2 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.
- à l'**article 83**, un décret était nécessaire pour prévoir une adaptation des normes de sécurité et d'hygiène pour l'**accueil des mineurs dans les refuges de montagne** (article L. 326-1 du code de tourisme), explicitement prévu par cette disposition. Cet article faisait partie des mesures destinées à encourager le développement touristique en zone de montagne. Il s'agit du décret n° 2019-936 du 6 septembre 2019 relatif à l'hébergement des mineurs dans un refuge de montagne, préparé par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur, qui adapte les règles prises sur le fondement de l'article R. 123-12 du code de

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

la construction et de l'habitation. En complément, l'arrêté du 10 mai 2019 portant modification du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public renforce le niveau de sécurité des refuges en imposant la mise en place de détecteurs d'incendie et de monoxyde de carbone.

Dès lors, au 31 mars 2020, il manque encore **deux mesures d'application** (20 % des mesures prévues) pour la partie relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable :

- à l'**article 27**, un décret est prévu pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige (dispositifs amovibles), de pneus neige ou de pneus hiver (dispositifs inamovibles) pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque (article L. 314-1 du code de la route) ;

Après une première phase de consultation et de préparation, initiée au printemps 2017 avec l'ensemble des parties prenantes (préfets, conseil national de la montagne, organisations professionnelles de transport, ministère de la transition écologique et solidaire, fabricants de pneumatiques), un projet de décret avait été préparé. Une réunion interministérielle (RIM) de novembre 2019 avait acté la nécessité de procéder à des concertations locales préalablement à l'entrée en vigueur de cette obligation afin de déterminer, *via* des arrêtés préfectoraux, la **liste des communes** sur le ressort territorial desquelles ces obligations d'équipement s'appliqueraient.

Les échanges techniques entre le commissariat général à l'égalité des territoires, dont les missions sont désormais reprises au sein de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et la délégation à la sécurité routière (DSR) du ministère de l'intérieur avaient abouti à considérer que la publication du décret devait intervenir **au plus tard le 1^{er} avril 2020**.

Le CNM et le comité national de la sécurité routière ont eu l'occasion à plusieurs reprises de donner leur aval à la publication du décret. Dans une résolution adoptée le 10 janvier 2020, les membres du CNM ont manifesté leur **incompréhension** et leur **impatience** face à l'absence de publication de ce décret. Ils ont notamment rappelé les inquiétudes des collectivités territoriales des massifs face à la probabilité de nouvelles congestions et aux risques en termes de sécurité.

Dans le droit fil de la position exprimée par le CNM, **le Sénat demande au Gouvernement de publier ce texte sans plus attendre**, bien que l'entrée en vigueur ne puisse plus intervenir que pour la saison hivernale 2020-2021. Le Gouvernement doit encore adresser une **note d'instruction aux**

préfets et réaliser les **concertations locales** nécessaires à la détermination des communes concernées.

- à l'**article 66**, un décret est nécessaire pour fixer les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel pour les entreprises fortement consommatrices de gaz qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique (article L. 461-3 du code de l'énergie).

Le Conseil supérieur de l'énergie a rendu un avis favorable sur le projet de décret. Les avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) étaient encore attendus. En parallèle, des discussions ont été engagées avec la direction générale de la concurrence de la Commission européenne mais les services du ministère de la cohésion des territoires et de l'ANCT ne disposent d'**aucune visibilité** sur l'aboutissement de la négociation. Le processus de publication du décret reste donc suspendu.

2. Un travail en cours au Sénat

Afin d'évaluer en profondeur l'application de cette loi importante pour les territoires de montagne et d'envisager des évolutions ainsi que des compléments sur certains aspects, notamment en matière d'adaptation au changement climatique, de différenciation territoriale, d'aménagement numérique, d'accès territorial aux soins ou encore de promotion du pastoralisme et de protection des éleveurs face aux diverses formes de prédation, **Cyril Pellevat, rapporteur de la loi de 2016 au Sénat, a initié à la fin de l'année 2019 un cycle d'auditions au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne »** dont il assure la présidence et en lien avec le bureau de la commission¹.

À ce jour, les échanges avec les acteurs de la montagne et les administrations ont permis d'identifier d'une part, des **irritants** auxquels il conviendrait d'apporter des correctifs et d'autre part, des **perspectives d'évolution** pour compléter les lois de 1985 et 2016 sur certains aspects, notamment de **développement durable**.

¹http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/groupe_detudes_developpement_economique_de_la_montagne.html

COMMISSION DE LA CULTURE

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2020**.

Les mesures d'application de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2020 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2018-2019, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

I. LE BILAN DE LA SESSION 2019-2020

Au cours de la session, **cinq lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- **Loi n° 2018-1202** du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information ;
- **Loi n° 2019-775** du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse ;
- **Loi n° 2019-791** du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance ;
- **Loi n° 2019-803** du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet ;
- **Loi n° 2019-819** du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Sur un plan numérique, l'activité législative de la commission de la culture apparaît relativement stable. Toutefois, ces chiffres ne reflètent pas exactement le programme législatif particulièrement chargé de la commission en 2019. En effet, deux autres lois ont effectué la quasi intégralité de leur parcours législatif au cours de la session mais leur adoption définitive postérieure au 1^{er} octobre 2019 les exclut de ce bilan : il s'agit de la loi relative à la création du Centre national de la musique et de la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse.

Année parlementaire	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Nombre de lois promulguées	3	4	4	3	5	3	5
dont lois issues de propositions	1	2	1	2	4	2	2

Sur les cinq lois promulguées, trois sont d'initiative gouvernementale. Deux sont issues d'une proposition de loi déposée au Sénat et une à l'Assemblée nationale. Le taux d'initiative d'origine parlementaire a été, par conséquent, de 40 % lors de la session écoulée dans les secteurs de compétence de la commission.

L'ensemble des lois ont fait l'objet d'une **procédure accélérée**, à l'exception de la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

Sur les cinq textes, seule la loi pour une école de la confiance nécessitait un nombre important de mesures réglementaires. Les quatre autres lois sont dans leur majeure partie d'application directe, seules quelques-unes de leurs dispositions appelant une traduction réglementaire.

Ainsi, 23 mesures d'application concernant quatre de ces lois sont parues dans le cadre de décrets, arrêtés ou circulaires pendant la période de référence, dont 18 concernaient la seule loi pour une école de la confiance (dont 5 non prévues). Sur ces 23 mesures réglementaires, 18 étaient prévues par les lois.

Le délai de parution de ces mesures est inférieur à six mois dans 95 % des cas, et compris entre six mois et un an dans 5 % des cas.

Il faut signaler que seules deux mesures d'application d'une loi promulguée avant le début de l'année parlementaire (1er octobre 2018) ont été prises au cours de la période du 1er avril 2019 au 31 mars 2020 : ces deux mesures ont complété le dispositif réglementaire de la loi « Orientation et réussite des étudiants ».

II. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES

Les derniers bilans d'application des lois ont fait émerger le constat d'une application plus prompte des lois récentes par le Gouvernement. Cette appréciation peut être renouvelée cette année.

Depuis le début de la XV^e législature, 81 % des textes réglementaires ont été pris dans un délai inférieur à six mois.

Cette célérité nouvelle avec laquelle le Gouvernement met en œuvre l'application réglementaire des lois ne modifie en rien toutefois le stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes qui depuis plusieurs années se trouve figé.

Le bilan d'application des lois anciennes reste ainsi quasiment inchangé : les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

**Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application,
promulguées avant le 1^{er} octobre 2018
(Depuis 2000)**

	Nombre de mesures prévues dans la loi	Nombre de mesures prévues prises au 31 mars 2020	Nombre de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2019
Loi du 8 février 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (<i>Procédure accélérée</i>)	16	15	0/3	94%
Loi du 1 ^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs	6	4	0/2	67%
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	39	37	3/8	95 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>Urgence</i>)	12	9	2/3	75 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (<i>Urgence</i>)	10	6	0/1	60 %
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	41	40	3/9	98%
Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants	1	-	-	0 %

Une loi ancienne n'a jamais été mise en application. Il s'agit de la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

III. LES RAPPORTS AU PARLEMENT

A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **deux rapports du Gouvernement au Parlement** dans les conditions prévues à l'article 67, sont parus dans les secteurs de compétence de la commission : il s'agit de ceux concernant la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, et la loi n° 2019-819 du 1er août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Ces deux documents très brefs ont été transmis hors délai. Le rapport sur la loi pour une école de la confiance n'a quant à lui pas été transmis. Il présente pourtant un intérêt au vu des nombreux textes réglementaires prévus par cette loi.

Au-delà des retards dans la transmission de ces rapports, il faut souligner la pauvreté du contenu de ces rapports qui s'apparentent souvent à un échéancier de mise en application des lois promulguées, dont on trouve facilement l'équivalent sur le site Internet Legifrance. Ce type de document ne répond malheureusement pas à la même finalité que les rapports qui devraient être transmis sur le fondement de l'article 67.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT

Le dépôt des rapports uniques - pour les lois récentes comme pour les plus anciennes - laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

Le nombre de dispositions imposant le dépôt d'un rapport est relativement faible en ce qui concerne les lois promulguées au cours de la XV^e législature : seules sept demandes de rapports sont à dénombrer. On peut y voir un effet de la volonté de la commission de la culture et du Sénat, de manière générale, de limiter les demandes de rapport, qui conduisent à insérer dans la loi des dispositions dépourvues de tout caractère normatif. Et

pourtant, sur les 7 demandes de rapports, aucun rapport n'a été transmis à ce jour.

À titre de comparaison, dans le cadre des lois adoptées lors de la XIV^e législature, 13 rapports sur 32 ont été transmis au Parlement. Le nombre de rapports en attente de parution s'élève à dix-neuf. Ceux-ci ne verront probablement jamais le jour.

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

I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Une nouvelle loi a été adoptée dans le secteur de l'enseignement scolaire au cours de la session 2018-2019 : il s'agit de la loi pour une école de la confiance qui a fait l'objet de nombreuses mesures réglementaires depuis sa promulgation le 26 juillet 2019. Elle demeure cependant à cette date partiellement applicable, avec un taux d'application de près de 60 %.

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, les mesures d'application de la loi « Orientation et réussite des étudiants » adoptée au cours de la session précédente avaient été prises dans leur ensemble dans les mois qui ont suivi sa promulgation. Seules quelques mesures dans l'attente d'un arrêté restaient inapplicables. Son taux d'application s'établit désormais à 94 %.

A. LOI N° 2019-791 DU 26 JUILLET 2019 POUR UNE ÉCOLE DE LA CONFIANCE

La loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance prévoit 22 mesures d'application. Au 31 mars 2020, 9 n'avaient pas été prises. À cette date, le **taux d'application** de cette loi était donc, pour le Sénat, de **59 %**. Il diffère de celui calculé par le secrétariat général du gouvernement qui est de 77,8 %. Cette différence s'explique par une divergence de comptabilisation des mesures attendues - 22 pour le Sénat contre 18 pour le secrétariat général du gouvernement. Ce différentiel de quatre mesures attendues se décline comme suit : deux mesures à entrée en vigueur différée à la rentrée de septembre 2020 (articles 13 et 15), et deux articles appelant comme texte d'application un arrêté (articles 25 et 46). Aucune mesure d'application supplémentaire n'a été publiée entre le 30 mars et le 2 mai 2020.

Les mesures réglementaires non prises sont au nombre de neuf, dont deux à entrée en vigueur différée. Quatre mesures non prises sont d'origine sénatoriale, trois proviennent de l'Assemblée nationale et deux d'origine gouvernementale. Mais, comme l'a souligné M. Max Brisson, rapporteur de cette loi, à l'occasion de la présentation du bilan d'application des lois suivies par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, il n'y a « là aucune mauvaise intention de la part du gouvernement. Une fois une disposition votée, l'administration met tout en œuvre pour prendre les textes d'application, quelle qu'en soit l'origine ». Toutefois, « il

conviendra de rester vigilants concernant l'application de cette loi dans les mois qui viennent, tout en acceptant le fait que le ministère a pour l'heure une toute autre priorité, celle d'assurer le retour en classe des élèves dans le contexte de la crise sanitaire ».

Enfin, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication salue la rapidité avec laquelle de nombreux décrets ont été pris, pour permettre à cette loi d'être applicable dès la rentrée de septembre 2020, échéance intervenant à peine un mois après son vote. Le délai moyen des mesures prises est ainsi de 60 jours, 2 mesures ayant été prises dans un délai d'une semaine et 7 – soit 50 % des mesures prises – dans un délai de 35 jours.

1. Les mesures réglementaires prises par le Gouvernement

- L'article 14 permet un **aménagement du temps de présence à l'école maternelle des enfants scolarisés en petite section**. Cette disposition, introduite par le Sénat et tirant les conséquences de l'abaissement de l'obligation de scolarité dès trois ans, vise à assouplir l'obligation d'assiduité pour la première année de maternelle, afin de prendre en compte le rythme biologique des plus jeunes. Cet aménagement temporaire est décidé par le représentant de l'État en matière d'éducation, sur demande des représentants légaux de l'enfant, après avis du directeur d'école, et en concertation avec l'équipe pédagogique. Le **décret n° 2019-826 du 2 août 2019 relatif aux modalités d'aménagement de l'obligation d'assiduité en petite section d'école maternelle** a été pris en application de cette disposition législative. Il prévoit que ces assouplissements ne peuvent porter que sur les heures de classe de l'après-midi. Les modalités concrètes de l'aménagement sont décidées par l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription. Ce décret a été pris rapidement – en sept jours à peine.

- L'alinéa 3 de l'article 17 est relatif à la **compensation de la charge résultant pour les communes de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire**. Cette disposition a fait l'objet d'un débat nourri au Sénat, lors de son vote. Le **décret en conseil d'État n°2019-1555 du 30 décembre 2019 relatif aux modalités d'attribution des ressources dues aux communes au titre de l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire** et l'**arrêté** du même jour pris en application de l'article 2 de ce décret précisent les modalités d'application de cet article. Toutefois, l'application de ces deux textes réglementaires a suscité de nombreuses questions parmi les élus locaux, relayées par les parlementaires.

Au final, la réponse du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse publiée le 19 mars 2020 à la question n°13967 du 23 janvier 2020 de M. Hugues Saury, sénateur du Loiret, apporte un certain nombre de précisions : *« les dépenses éligibles sont les dépenses de fonctionnement nouvelles qui résultent directement de l'extension de l'instruction obligatoire. Le Conseil*

constitutionnel a validé cette modalité d'accompagnement dans sa décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019. La commune pourra ainsi adresser une demande d'accompagnement financier à l'État si elle justifie d'une augmentation globale de ses dépenses de fonctionnement pour ses classes élémentaires et préélémentaires au titre de l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018-2019. La part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire fera l'objet d'une attribution de ressources de l'État. En ce qui concerne les écoles maternelles privées sous contrat d'association, les communes qui n'ont pas donné leur accord au contrat d'association avec l'État et qui enregistrent une hausse de leurs dépenses de fonctionnement des écoles dans ces conditions pourront bénéficier d'un accompagnement financier y compris celles qui versaient une subvention facultative. Les communes qui avaient donné leur accord au contrat d'association pourront également bénéficier d'une attribution de ressources de la part de l'État si la mesure d'abaissement d'âge a entraîné pour ces communes une hausse des dépenses liée notamment à une hausse des effectifs scolarisés dans les classes maternelles privées sous contrat. En revanche, une demande liée à une réévaluation du montant du forfait communal par élève ne donnera pas lieu à attribution de ressources de l'État ».

- **L'article 19** vise au **renforcement du contrôle de l'instruction des enfants dispensée dans leur famille**. Le **décret n°2019-823 du 2 août 2019** précise les modalités d'application de cet article. Il indique notamment la procédure de déroulement de ces contrôles, la manière dont doit être justifié un résultat de contrôle jugé insuffisant, ainsi que les voies de recours des parents pour s'opposer à la réalisation d'un tel contrôle. Ce décret, applicable dès la rentrée de septembre 2019, a également été pris très rapidement – en sept jours. À noter que ce décret concerne partiellement les établissements privés hors contrat, pourtant non concernés par l'article 19 de la loi. Pour ceux-ci, le décret précise que « *l'acquisition des connaissances et des compétences est progressive et continue dans chaque domaine de formation du socle commun de connaissances, de compétences et de culture* ».

- L'alinéa 21 de l'**article 25** prévoit l'élaboration d'un cahier des charges des contenus de la formation continue spécifique concernant la prise en charge par les accompagnants des enfants en situation de handicap. Le texte réglementaire d'application a été pris via l'**arrêté du 23 octobre 2019 fixant le cahier des charges des contenus de la formation continue spécifique des accompagnants d'élèves en situation de handicap concernant l'accompagnement des enfants et adolescents en situation de handicap prévu à l'article L. 917-1 du code de l'éducation**. Cette mesure vise à renforcer la nécessaire professionnalisation et la formation de ces personnels.

- **L'article 32** a créé un nouveau format d'établissements publics locaux d'enseignement, les établissements publics locaux d'enseignement international (EPLI), qui ont pour vocation de délivrer des diplômes binationaux ou européens et qui regroupent école, collège et lycée.

Le **décret n° 2019-887 du 23 août 2019** détaille les modalités spécifiques d'organisation et de fonctionnement des établissements publics locaux d'enseignement international. Il précise notamment que ces établissements sont constitués de classes des premier et second degrés et dispensent tout au long de la scolarité des enseignements en langue française et en langue vivante étrangère. Il porte également sur l'organisation en trois cycles des enseignements préparant au baccalauréat européen et dispensés au sein de l'établissement public local d'enseignement international.

- Le **décret n° 2019-1403 du 18 décembre 2019 relatif aux recherches et aux expérimentations menées dans les écoles et établissements d'enseignement publics et privés sous contrat et dans les établissements français d'enseignement à l'étranger** précise les conditions d'application de l'**article 38** qui a consolidé et clarifié les dispositions du code de l'éducation en matière d'expérimentation pédagogique. Ce dernier a notamment étendu l'objet des expérimentations à la répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire et aux procédures d'orientation des élèves.

Les domaines de l'expérimentation sont à présent les suivants :

- l'organisation pédagogique de la classe, de l'école ou de l'établissement ;
- la liaison entre les différents niveaux d'enseignement ;
- la coopération avec les partenaires du système éducatif ;
- l'enseignement dans une langue vivante étrangère ou régionale ;
- les échanges avec des établissements étrangers d'enseignement scolaire ;
- l'utilisation des outils et ressources numériques ;
- la répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire ;
- les procédures d'orientation des élèves ;
- la participation des parents d'élèves à la vie de l'école ou de l'établissement.

Le décret n° 2019-1403 précise le contenu du protocole d'évaluation des expérimentations et définit la répartition des compétences pour décider de leur arrêt, leur reconduction ou leur élargissement à l'issue du processus d'évaluation. Lorsqu'une expérimentation est évaluée positivement, le recteur d'académie peut ainsi décider, sous réserve de l'accord du conseil d'école ou du conseil d'administration, de la reconduire pour une nouvelle période limitée à cinq ans et éventuellement de l'étendre à d'autres écoles ou établissements.

- La loi pour une école de la confiance a remplacé en son **article 40** le conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) par une nouvelle instance, le conseil d'évaluation de l'école. Celui-ci a notamment pour missions de définir le cadre méthodologique et les outils des évaluations des établissements scolaires conduites par le ministère, veiller à la cohérence de ces évaluations et en établir des synthèses afin d'enrichir le débat public sur l'éducation.

La question de l'indépendance du nouveau conseil, placé auprès du ministre, a fait débat lors de l'examen du projet de loi. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a œuvré à en modifier la composition prévue par le projet initial du Gouvernement, notamment en confiant la désignation de six personnalités qualifiées aux présidents des deux assemblées et au Premier ministre, et en abaissant le nombre de représentants du ministère.

Le **décret n° 2019-1058 du 17 octobre 2019** fixe les modalités de désignation et de déroulement du mandat des membres ainsi que les règles de fonctionnement du conseil d'évaluation de l'école.

- L'**article 45** a modifié les règles de nomination des directeurs d'instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ). Il renforce le pouvoir des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur dans leur nomination en mettant en place un processus de sélection s'appuyant sur une procédure d'appel à candidatures et d'audition par un comité. La décision des ministres se fondait auparavant sur la proposition élaborée par l'organe de direction des INSPÉ, le « conseil de l'école ».

Le **décret n° 2019-920 du 30 août 2019 fixant les conditions de désignation des directeurs des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation** précise la durée de mandat de directeur (cinq ans), le profil des candidats aux fonctions de directeur ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement du comité chargé de les auditionner. Ce comité d'audition sera co-présidé par le recteur et le président ou le directeur de l'établissement de rattachement, témoignant de la double nature de l'INSPÉ, à la fois école professionnelle et composante universitaire.

La nomination du directeur par arrêté conjoint des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur demeure mais elle prend une toute autre dimension avec cette nouvelle procédure. Désormais les ministres seront libres de nommer tout candidat qui remplit les prérequis et a été auditionné par le comité, sans être liés par l'avis motivé dudit comité.

- L'alinéa 4 de l'**article 49** prévoit un décret fixant les **droits, modalités d'aménagement du temps de travail et conditions d'exercice des assistants d'éducation dans le cadre du dispositif de préprofessionnalisation aux métiers de l'enseignement et de l'éducation.**

Ce texte d'application a été pris via le **décret n°2019-981 du 24 septembre 2019 portant création des contrats de préprofessionnalisation au bénéfice des assistants d'éducation**. Ce décret précise notamment la prise en compte, dans leurs cursus universitaires, de l'expérience acquise pour les étudiants intervenant en tant qu'assistants d'éducation, par une conversion en crédits ECTS. Ces contrats sont signés pour une durée de trois ans. Le décret précise également que ces assistants d'éducation, qui sont encore en formation initiale dans leurs études supérieures, doivent disposer d'un accompagnement continu au sein de l'établissement scolaire d'affectation et de l'établissement d'enseignement supérieur dans lequel ils sont inscrits. En outre, ces étudiants sont soumis à une obligation d'assiduité dans leurs cursus d'enseignement supérieur. Ce décret a été complété par un arrêté pris le même jour et fixant le montant de la rémunération de ces assistants d'éducation.

On peut là encore souligner les délais très courts de prise de ces textes d'application - moins de deux mois - permettant son application dès la rentrée scolaire de septembre 2019.

- Enfin, **trois décrets non prévus ont été pris en application de ce texte législatif**. Il s'agit des décrets n°2019-822 et n°2019-825 du 2 août 2019, relatif à la période de transition accordée aux jardins d'enfants pour s'adapter à l'abaissement de l'âge de scolarité obligatoire (article 18), et du décret n°2019-823 du même jour précisant les modalités de participation volontaires des enfants instruits dans leurs familles aux évaluations conduites par le ministère (article 41).

2. Les mesures réglementaires non prises à ce jour

- **L'article 13** prévoit une **visite médicale à l'âge de 3-4 ans** ainsi qu'un **dépistage des troubles spécifiques du langage** et des **apprentissages pour tous les enfants au cours de leur sixième année**. Cette mesure, introduite par le Sénat, marque sa volonté de maintenir une visite médicale à l'entrée au CP, malgré le déplacement de la première visite médicale scolaire désormais à 3-4 ans afin de tenir compte de l'abaissement de l'âge de scolarité. En effet, le Sénat avait justifié sa position par le fait que les troubles entraînant des difficultés d'apprentissage de lecture ou d'écriture risquent de ne pas être descellés dans les deux premières années de maternelle. Toutefois, conscient des difficultés que rencontre la médecine scolaire, le Sénat avait insisté sur la prise de ce texte réglementaire d'application afin qu'il précise par quels professionnels de santé ces deux visites pourraient être faites : médecin traitant, service de la PMI, médecin scolaire, Certes, l'article 13 n'entre en vigueur qu'à partir de la rentrée scolaire 2020. Mais à quelques mois de cette échéance, il devient urgent de prendre les textes d'application explicitant les conditions de réalisation de ces deux visites médicales.

- L'**article 14** est en attente d'un décret devant préciser le **contenu des modules de formation continue communs des professionnels intervenant auprès d'enfants de moins de six ans** et les **modalités de validation de l'expérience acquise par les personnels non enseignants travaillant dans les écoles maternelles**. Cet article tire les conséquences de l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à 3 ans. Le texte réglementaire attendu doit notamment permettre aux professionnels intervenant auprès des enfants de maternelle – personnels enseignants et non enseignants – d'acquérir une expertise et une culture communes. De manière générale, cet article participe à la volonté de revalorisation du métier des ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles) et reprend plusieurs préconisations du rapport conjoint de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration sur les missions des ATSEM, rendu public fin octobre 2017. Ce rapport recommandait de clarifier le cadre de la nature de la collaboration entre enseignants et ATSEM. Un décret du 1er mars 2018, antérieur à la loi pour une école de la confiance, a en outre précisé que les ATSEM appartiennent désormais à la communauté éducative et participent pleinement aux activités pédagogiques. Dans ces conditions, la mise en place de module de formation commune réunissant ATSEM et enseignants est de bon sens. Le décret n'a toutefois pas été pris pour le moment.

- L'**article 15**, issu d'un amendement gouvernemental, instaure une **obligation de formation pour tout jeune jusqu'à l'âge de 18 ans**. Cette disposition vise à diminuer le pourcentage de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEET »). On estime que 15 % des 16-29 ans sont dans cette situation en France et que 70 000 jeunes âgés de 16 à 18 ans relèveraient de cette nouvelle obligation de formation. Par lettre de mission signée par le Premier ministre le 11 mars 2019 – soit pendant l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale –, il a été demandé à Sylvie Charrière et Patrick Roger de formuler des propositions visant à améliorer le repérage de ces jeunes et à renforcer la coordination de l'ensemble des acteurs. Ces derniers ont remis le 13 janvier 2020 un rapport formulant dix recommandations. Le texte réglementaire traduisant tout ou partie de ces recommandations n'a pas encore été pris, dans l'attente de l'avis du Conseil supérieur de l'éducation. Certes, cet article ne doit entrer en vigueur qu'à la rentrée scolaire 2020, mais à quelques mois de cette dernière, il devient urgent de définir les modalités d'application de cette disposition.

- Introduit par un amendement à l'Assemblée nationale, l'**article 16** vise à préciser par décret la **liste des pièces qui peuvent être demandées à l'appui d'une demande d'inscription des enfants soumis à l'obligation scolaire**. Il vise à simplifier les démarches des parents notamment en précisant et uniformisant les pièces indispensables exigibles. La commission de la culture du Sénat avait voté la suppression de cet article, d'une part parce qu'elle estimait que le gouvernement n'avait pas besoin d'une accroche législative pour procéder à l'élaboration d'une telle liste, mais aussi parce

que les représentants du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse lui avaient indiqué que la publication du décret en question était d'ores et déjà prévue dans le cadre de la politique de simplification menée par le ministère. Or neuf mois après le vote de la loi, cette liste n'a toujours pas été établie.

- Par amendement sénatorial, l'**article 25** prévoit la publication d'un arrêté fixant les **critères d'expérience des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) en vue de leur désignation comme référent par le DASEN**. Issu des travaux de la commission de la culture, cet amendement, « *de bon sens* » pour reprendre les propos du rapporteur du projet de loi au Sénat, vise à prévoir que l'AESH référent, chargé à ce titre de fournir un appui aux autres AESH dans l'accompagnement des élèves en situation de handicap, dispose d'un minimum d'expérience. Cet arrêté n'a pas été pris au 2 mai. On note toutefois que le « vademecum du PIAL », annexé au bulletin officiel n°23 du 6 juin 2019 donne quelques précisions sur le rôle de l'AESH référent et ses modalités de désignation. Il doit notamment « exercer de préférence en CDI », soit disposer de six ans d'expérience continue. Toutefois, cette recommandation semble plutôt être un objectif qu'un prérequis indispensable. Ainsi, certaines fiches de postes élaborées au niveau académique demandent une expérience moindre - deux ans par exemple.

- L'**article 30**, sur amendement sénatorial, prévoit l'**élaboration de conventions relatives à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap**. Cet article s'inscrit dans la priorité en faveur de l'école inclusive mise en place par le gouvernement. D'ailleurs, le 18 juillet 2018, dans son bilan de la première année en faveur de l'école inclusive, le gouvernement faisait du « développement de l'interaction entre le secteur médico-social et l'école de la République au sein des établissements scolaires » un axe fort de son intervention. Avait notamment été créé un « groupe "experts" pour repérer et faire essaimer les coopérations existantes ». Un an et demi après la création de ce groupe et neuf mois après le vote de la loi, le décret fixant les modalités de cette collaboration et les conventions liant les deux institutions n'ont pas été pris. Or, ils sont nécessaires pour assurer la continuité du parcours de scolarisation des élèves en situation de handicap ainsi accompagnés.

- L'**article 31**, également issu d'un amendement sénatorial, vise à mettre en place un **dispositif intégrant établissements scolaires et services médico-sociaux pour accompagner les enfants, adolescents et jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages**. Lors des débats dans l'hémicycle, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse avait jugé cette disposition « *extrêmement intéressante* », car elle doit permettre une plus grande fluidité des parcours scolaires de ces jeunes en

situation de handicap. Elle participe au développement d'un réseau et d'un travail d'équipe porté par le gouvernement en matière d'école inclusive. Le ministre avait toutefois souligné en séance la nécessité de « *préparer le décret et les conventions permettant de structurer l'accomplissement de cet objectif* ». Plus de neuf mois après le vote de la loi, le texte d'application n'a pas été pris.

- L'**article 46** prévoit qu'un arrêté précise le **cahier des charges des contenus de la formation initiale spécifique des futurs enseignants et personnels d'éducation concernant la scolarisation des enfants en situation de handicap**, délivrée dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation. Il s'agit d'une reprise d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale. Une disposition symétrique a été introduite par le Sénat pour l'élaboration d'un cahier des charges à destination des AESH (article L. 917-1 du code de l'éducation). Si le cahier des charges des contenus de la formation continue spécifique des AESH a été défini par l'arrêté du 23 octobre 2019, tel n'est pas le cas pour la formation initiale des futurs enseignants prévue à l'article L. 721-2 du même code.

- La mesure d'application de l'**article 56**, introduite par le Gouvernement, doit préciser les modalités selon lesquelles l'État peut organiser les mutualisations de la gestion et de la liquidation des rémunérations des personnels recrutés et payés par les établissements publics locaux d'enseignement. Interrogé, le Gouvernement estime qu'il s'agit d'une mesure éventuelle. Elle n'estime pas nécessaire de la prendre.

- Enfin, les articles 55 et 60 de la loi ont respectivement habilité le Gouvernement :

- à modifier l'organisation, le fonctionnement et les attributions des conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale (dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi) ;
- à réviser par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer (dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi).

Aucune de ces ordonnances n'a pour le moment été publiée.

3. Les demandes de rapport

La loi pour une école de la confiance prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement de deux rapports, tous les deux issus d'amendements de l'Assemblée nationale.

L'**article 32** prévoit la remise d'un **rapport appréciant le caractère équilibré de l'offre en matière d'enseignement international sur le territoire national** ainsi que le **bilan de l'application outre-mer** des

dispositions de cet article. La date d'échéance de ce rapport n'est pas encore passée, ce dernier devant être remis au Parlement dans un délai de deux ans après l'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 26 juillet 2021.

En revanche, le délai de remise du rapport prévu par l'article 37 sur le fléchage des **financements perçus par Mayotte dans le cadre du « Plan Mayotte » concernant l'éducation** et la **mise en œuvre de la scolarisation obligatoire dès trois ans à Mayotte et en Guyane** est échu. Il devait en effet être remis dans un délai de six mois à partir de la publication de la loi, soit avant le 26 janvier 2020. Conformément à sa position constante depuis plusieurs années consistant à réduire les demandes de rapports au Parlement, le Sénat avait voté pour la suppression de cet article. Toutefois, il suit attentivement cette question dans le cadre de ses prérogatives d'information et de contrôle. Il a notamment interrogé le Gouvernement, dans le cadre des questionnaires budgétaires pour le projet de loi de finances pour 2020, sur l'application de l'abaissement à trois ans de l'obligation d'instruction en Guyane et à Mayotte ainsi que sur l'accompagnement financier de l'État dans ces deux départements. Ce dernier lui a indiqué que le taux de scolarisation des élèves en maternelle était de 80 % en Guyane et 76,7 % à Mayotte - contre 98,9 % pour l'ensemble des enfants de cette classe d'âge en France métropolitaine et dans les DOM - soit 3 800 enfants non scolarisés en Guyane et 5 300 à Mayotte. Pour 2019, l'État a engagé à Mayotte 30 millions d'euros dans le cadre du contrat de convergence et de transformation 2019-2022, sur le poste « éducation ». La commission de la culture, de l'éducation et de la communication continuera à suivre l'évolution du taux de scolarisation des élèves de maternelle dans ces deux territoires, et l'accompagnement de l'État en la matière, dans le cadre des prochains questionnaires budgétaires.

B. LOI N° 2018-166 DU 8 MARS 2018 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS

Cette loi réformant l'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur avait fait l'objet de mesures réglementaires rapides qui couvraient l'application de ses dispositions les plus significatives. Le taux d'application de la loi s'établissait ainsi à 81 % le 31 mars 2019.

Le précédent rapport d'application des lois recensait deux mesures non appliquées qui avaient pour origine des amendements du Sénat. Elles ont toutes deux fait l'objet depuis d'un arrêté permettant leur application :

- *Conditions de scolarité et d'assiduité applicables aux étudiants*

Issu d'un amendement sénatorial adopté en première lecture, l'article 10 dont la rédaction finale a été adoptée en commission mixte paritaire prévoit que « le président ou chef d'établissement détermine les conditions de scolarité et d'assiduité applicables à l'ensemble des étudiants inscrits

dans une formation d'enseignement supérieur ». Il précise que le respect des obligations ainsi définies doit conditionner le versement des bourses sur critères sociaux.

Un arrêté¹ du 30 juillet 2019 a défini le cadre national de scolarité et d'assiduité attendu. Il a pris effet à compter de la rentrée universitaire 2019-2020.

L'arrêté précise que les conditions de scolarité et d'assiduité fixées par le président ou le chef d'établissement incluent l'obligation pour chaque étudiant de procéder à son inscription pédagogique, conformément au règlement de la scolarité et des études, et doivent mentionner par ailleurs les faits qui caractérisent la méconnaissance de l'obligation d'assiduité. Les conditions de scolarité et d'assiduité doivent prendre en compte les parcours de formation personnalisés de certains étudiants et, notamment leurs rythmes spécifiques d'apprentissage ainsi que les dispositifs d'accompagnement pédagogique particuliers dont ils bénéficient.

L'arrêté indique enfin que lorsque les étudiants boursiers ou bénéficiaires d'une aide spécifique du ministère chargé de l'enseignement supérieur ne respectent pas les conditions générales de scolarité et d'assiduité et ne produisent de justification satisfaisante, leur établissement en informe le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ou le vice-rectorat territorialement compétent, qui suspend leur aide financière. Les mensualités indûment perçues peuvent faire l'objet d'un ordre de reversement.

- *Création d'un observatoire national de l'insertion professionnelle*

Issu d'un amendement sénatorial, l'article 7 de la loi substitue aux bureaux d'aide à l'insertion professionnelle présents dans les universités des observatoires de l'insertion professionnelle et confie à un observatoire national le soin de coordonner leurs actions communes et de produire un ensemble consolidé de statistiques concernant l'insertion professionnelle des étudiants et à destination de ces derniers afin de les guider dans leurs choix d'orientation ou d'insertion professionnelle.

Un arrêté² en date du 4 novembre 2019 du ministre chargé de l'enseignement supérieur est venu préciser *« l'organisation de cette instance et les modalités de représentation au sein de l'observatoire des acteurs des établissements portant des formations supérieures »*.

La publication de ces deux arrêtés porte le taux d'application de la loi ORE à 94 %.

¹ Arrêté du 30 juillet 2019 définissant le cadre national de scolarité et d'assiduité des étudiants inscrits dans une formation relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur – Journal officiel du 2 août 2019

² Arrêté du 4 novembre 2019 relatif à l'Observatoire national de l'insertion professionnelle – Journal officiel du avril 2019

Par ailleurs, il faut signaler que le comité éthique et scientifique de la plateforme Parcoursup, placé désormais sous la présidence d'Isabelle Falque-Pierrotin, et chargé de veiller au bon fonctionnement de la plateforme et à la clarté, la conformité et la transparence des normes et règles informatiques en vigueur, a présenté en janvier 2020 son deuxième rapport portant sur la deuxième campagne d'inscription sur Parcoursup.

II. CULTURE

Alors que la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, dernière grande loi en date dans le domaine de la culture, présente un bilan d'application inchangé, la loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris dont l'adoption s'est imposée au cours de la session 2018-2019 par les circonstances dramatiques liées à l'incendie du 15 avril 2019 présente un taux d'application de 100%.

A. LOI N° 2019-803 DU 29 JUILLET 2019 POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS ET INSTITUANT UNE SOUSCRIPTION NATIONALE À CET EFFET

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril 2019, soit moins de dix jours après le sinistre qui a ravagé l'édifice, le projet de loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris avait pour objet principal de poser les conditions d'une souscription nationale, placée sous l'autorité du président de la République. La loi n°2019-803 prévoit ainsi que les fonds recueillis sont consacrés au financement de la restauration et de la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et de son mobilier, dont l'État est propriétaire, ainsi qu'à la formation aux métiers d'art et du patrimoine nécessaires à la conduite des travaux. Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent également y participer, au-delà de leur périmètre de compétence territoriale.

Les versements (dans la limite de 1 000 euros) effectués par les particuliers entre le 16 avril et le 31 décembre 2019 au Centre des monuments nationaux et à trois fondations reconnues d'utilité publique, la Fondation de France, la Fondation du patrimoine et la Fondation Notre-Dame, ainsi qu'au Trésor public bénéficient d'un dispositif d'exception portant de 66% à 75% la réduction d'impôt sur le revenu.

Un comité de contrôle dédié réunissant le premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions chargées des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, sans préjudice des pouvoirs de contrôle de la Cour des comptes, est créé pour s'assurer du bon emploi des fonds collectés.

Pour faciliter la conduite du chantier, la loi a également créé en son article 9 un établissement public de l'État à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture, chargé de concevoir et réaliser les travaux de restauration et de conservation de la cathédrale.

C'est dans ce cadre qu'un premier décret a été publié le 28 septembre 2019 (**décret n° 2019-995 du 27 septembre 2019**) afin de détailler le contenu des missions attribuées par la loi au préfigurateur de l'établissement chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris. Le Général Jean-Louis Georgelin, ancien chef d'État-major des armées, désigné dès avril 2019 représentant spécial du Président de la République pour la reconstruction de Notre-Dame, est nommé préfigurateur de l'établissement par décret du Premier ministre en date du 30 septembre 2019.

Par la suite, le **décret en Conseil d'État n° 2019-1250** du 28 novembre 2020 a précisé le contenu des missions de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et défini les conditions de nomination de ses dirigeants, leurs attributions ainsi que la composition et les compétences de son conseil d'administration.

Les mesures nominatives interviennent quelques jours plus tard. Le 2 décembre 2019, M. Jean-Louis Georgelin est ainsi nommé président de l'Établissement public, et M. Philippe Jost, directeur général. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a entendu ces deux personnalités le mercredi 22 janvier 2020 dans le cadre d'une audition plénière.¹

Un troisième décret en date du 2 décembre 2019 procède par ailleurs à la nomination au sein du conseil d'administration de l'Établissement public de trois personnalités qualifiées choisies en raison de leur expérience dans les domaines de compétences de l'établissement².

Le décret en Conseil d'État n° 2019-1250 précise en outre les modalités de désignation des membres du conseil scientifique et définit les règles d'organisation et de fonctionnement du comité d'établissement et des conditions de travail. Il institue un comité des donateurs dont les membres sont nommés par le président de l'établissement selon les catégories, conditions et modalités fixées par délibération du conseil d'administration. Il comporte enfin des dispositions transitoires et finales portant notamment sur les conditions de substitution de plein droit à l'État de l'établissement dans

¹ Audition de MM. Jean-Louis Georgelin, président de l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, et Philippe Jost, directeur général délégué de l'Établissement public : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200120/cult.html#toc3>

² Mme ALBANEL (Christine), M. RACINE (Bruno), M. WEISS (Jean-Pierre).

les droits et obligations résultant des contrats et conventions passés antérieurement à sa création.

Un **arrêté du 27 mars 2020** a procédé à la nomination des quatorze membres du conseil scientifique de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, choisis en raison de leur expertise notamment dans les domaines des monuments historiques, de l'archéologie, de l'histoire, de l'histoire de l'art, de l'ingénierie, des sciences et techniques et des matériaux.

Disposition qui ne fut pas la moins polémique lors de l'examen du projet de loi, l'article 11 de la loi habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances toutes dispositions relevant du domaine de la loi de nature à faciliter la réalisation des opérations de travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame de Paris et d'aménagement de son environnement immédiat. Cet article a notamment cristallisé les désaccords entre les membres des deux assemblées, le Sénat ayant voté sa suppression en première et en nouvelle lectures. Néanmoins, sa position a sans doute contribué à ce que le champ de l'habilitation à déroger aux règles de droit commun par ordonnances soit réduit.

L'article 11 dispose que les ordonnances doivent être prises dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, soit le 29 juillet 2020 au plus tard. À ce jour, elles n'ont pas encore été publiées. Leur contenu dépend en effet de l'achèvement de la phase de diagnostic qui n'a pas pu être menée à son terme en raison de l'arrêt du chantier à deux reprises en moins d'un an (en raison de la pollution au plomb puis de la crise sanitaire liée à l'épidémie du Covid-19).

B. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP)

L'application de la loi LCAP n'a pas connu d'évolution au cours de la dernière période de référence. Son taux d'application de la loi s'établit toujours à 95 %.

Deux dispositions sont toujours en attente de mesures réglementaires :

- le décret d'application sur les modalités de la délivrance et du retrait de l'agrément du droit de reproduire et de représenter une œuvre dans le cadre de services automatisés de référencement d'image prévu à l'article 30 (rendant les dispositions législatives inopérantes) ;

- la mesure réglementaire prévue à l'article 53 devant préciser les conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche (article L. 759-4 du code de l'éducation).

De même, le bilan concernant les rapports prévus par la loi LCAP reste inchangé. Sur les huit rapports prévus, trois ont été remis lors des sessions précédentes.

Les rapports prévus aux articles 41, 88 et 116 sont toujours en attente de publication. Le délai prévu pour la parution d'un certain nombre est toujours en cours, ce qui explique qu'ils n'aient pas tous encore été transmis :

- rapport sur la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré (transmission prévue dans un délai d'un an après la promulgation ; le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2017) ;

- deux rapports sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission à la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans à compter de la promulgation¹) ;

- rapport d'évaluation sur l'appropriation, par les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, et compétentes en droit de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans un délai de vingt-quatre mois suivant la promulgation ; le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2018).

Enfin, constat renouvelé : le Gouvernement est censé transmettre chaque année un rapport sur la restitution aux ayants droits des œuvres spoliées par les nazis dans la période de l'Occupation en France. Aucun rapport n'a jamais été transmis depuis la promulgation de la loi en 2016.

III. COMMUNICATION

Deux lois ont été promulguées dans ce secteur au cours de la session 2018-2019. La loi n° 2018-1202 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, marquée par un parcours législatif compliqué, présente un taux d'application de 100 %. Le dispositif principalement d'application directe requérait, il est vrai, seulement deux textes réglementaires d'application. La loi n° 2019-775 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse qui ne nécessite elle-même qu'un seul décret d'application voit en l'état son application largement entravée par le comportement des plateformes numériques visées par son dispositif.

¹ L'un des rapports (prévu au II de l'article 88) devrait être finalement remis au terme d'un délai de sept ans à compter de la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui a modifié la rédaction du II de l'article 88.

A. LOI N° 2018-1202 DU 22 DÉCEMBRE 2018 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA MANIPULATION DE L'INFORMATION

La loi n° 2018-1202 ainsi que la loi organique n° 2018-1201 visent à lutter contre la manipulation de l'information à l'heure du numérique et à endiguer la diffusion de fausses informations pendant les périodes de campagne électorale.

Elles créent une nouvelle voie de référé civil visant à faire cesser la diffusion de fausses informations durant les trois mois précédant un scrutin national. En cas de saisine, le juge des référés doit statuer dans un délai de 48 heures, et apprécier si ces fausses informations sont diffusées « *de manière artificielle ou automatisée* » et « *massive* ». Il s'agit de lutter contre les contenus sponsorisés et les systèmes robotisés qui véhiculent sciemment ces fausses informations¹.

Les plateformes numériques se trouvent par ailleurs soumises à des obligations de transparence financière : elles doivent rendre publique, au-delà d'un certain seuil, l'identité des annonceurs qui les ont rémunérés en contrepartie de la promotion de contenus d'information.

En dehors des périodes électorales, le texte crée un devoir de coopération des plateformes, pour les obliger à mettre en place des mesures pour lutter contre les fausses nouvelles (transparence des algorithmes, promotion des informations fiables, lutte contre les comptes propageant massivement de fausses informations), et à rendre publiques ces mesures. Le contrôle de ce devoir a été confié au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)². Doté d'un pouvoir de recommandation pour faciliter l'autorégulation des plateformes, il établit dans son rapport annuel le bilan des actions menées par les plateformes. Le CSA peut aussi empêcher, suspendre ou interrompre la diffusion de services de télévision contrôlés par un État étranger ou sous l'influence de cet État, et portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.

D'autres dispositions concernent le renforcement de l'éducation aux médias et à l'information pour permettre l'acquisition d'une véritable citoyenneté numérique dans le cadre notamment de l'enseignement moral et civique.

Principalement d'application directe, le dispositif de la loi n° 2018-1202 a été complété en son article 1^{er} (dont l'examen fut délégué au fond à la

¹ Dans sa décision n° 2018-774 DC du 20 décembre 2018, le Conseil constitutionnel a précisé que le juge ne pouvait faire cesser la diffusion d'une information que si le caractère inexact ou trompeur de l'information était manifeste et que le risque d'altération de la sincérité du scrutin était également manifeste.

² Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations.

commission des lois du Sénat) par deux décrets : le premier¹ désignant le Tribunal d'instance de Paris compétent pour juger des référés, le second² précisant les seuils de connexions à partir desquels se déclenchent les obligations de transparence pour les plateformes en ligne. La loi se trouve ainsi applicable dans son intégralité.

Le Sénat a marqué son opposition à ce texte dès la première lecture en adoptant une motion opposant la question préalable à la délibération de la proposition de loi. Mme Catherine Morin-Desailly, Présidente de la commission de la culture, de l'éducation et rapporteure, a ainsi jugé dans son rapport en première lecture que « *si le texte propose quelques avancées intéressantes et traite très justement de la question de la formation au numérique* », elle n'était « *pas convaincue par l'approche retenue qui aboutit à des solutions peu opératoires et fait peser des risques sur la liberté d'expression* ».

La loi a été applicable pour la première fois lors des élections européennes de mai 2019. Elle n'a donné lieu en l'état qu'à une seule saisine du TGI de Paris, à la demande de Mme Marie-Pierre Vieu, députée européenne, et M. Pierre Ouzoulias, sénateur, qui, à propos d'un *tweet* du ministre de l'intérieur, ont souhaité « *montrer par l'absurde que cette loi ne servait à rien* ».

B. LOI N° 2019-775 DU 24 JUILLET 2019 TENDANT À CRÉER UN DROIT VOISIN AU PROFIT DES AGENCES DE PRESSE ET DES ÉDITEURS DE PRESSE

Issue d'une proposition de loi sénatoriale présentée par M. David Assouline et plusieurs de ses collègues, cette loi vise à protéger les agences et les éditeurs de presse dont les contenus sont reproduits et diffusés comme libres de droits par les « services de communication au public en ligne », soit les moteurs de recherche et les réseaux sociaux. Pour cela, elle fixe à deux ans la durée des droits patrimoniaux détenus par les éditeurs et les agences de presse sur leurs productions au titre des droits voisins.

Examinée parallèlement à l'adoption par l'Union européenne de la directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique, cette loi a permis à la France de devenir le premier État de l'Union européenne à transposer dans son droit national les nouvelles dispositions législatives européennes relatives aux agences et éditeurs de presse figurant à l'article 15 de la directive.

¹ Décret n° 2019-53 du 30 janvier 2019 désignant le tribunal de grande instance et la cour d'appel compétents pour connaître des actions fondées sur l'article L. 163-2 du code électoral

² Décret n° 2019-297 du 10 avril 2019 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateforme en ligne assurant la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général

La loi permet ainsi de doter les éditeurs et les agences de presse de la capacité juridique et des moyens de négocier avec les plateformes en ligne pour faire valoir leurs droits. Par ailleurs, elle prévoit expressément que les journalistes et les photographes, à l'origine de la création de valeur, bénéficieront d'une part « appropriée et équitable » des revenus générés par les droits voisins. Le montant doit en être déterminé dans le cadre d'accords d'entreprise ou d'accords collectifs.

C'est sur ce dernier aspect que porte l'unique mesure réglementaire attendue pour l'application complète de cette loi. **L'article 4 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du nouvel article L. 218-5 du code de la propriété intellectuelle qui pose le principe de de la répartition de la rémunération retirée des droits voisins entre journalistes et éditeurs.** Il précise notamment qu'en cas d'absence d'accords d'entreprise ou d'accords collectifs dans un délai de six mois après la publication de la loi, les modalités de rémunération seront arrêtées par une commission présidée par un représentant de l'État (nommé parmi les membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, par arrêté du ministre chargé de la communication) et composée, à parts égales, de représentants des éditeurs et agences de presse et de représentants des journalistes et autres auteurs. Cette commission dispose d'un délai de quatre mois à compter de sa saisine pour rendre sa décision.

Au 31 mars 2020, ce décret n'était toujours pas paru, alors même que le délai de six mois devant permettre aux journalistes et éditeurs de trouver un accord sur la répartition de la rémunération due au titre des droits voisins a expiré le 24 janvier 2020. À cette date, ladite commission aurait pu être saisie.

Le ministère de la culture n'a pas fourni d'explications à ce sujet mais le contexte lié à la volonté de contournement de la loi affichée dès septembre 2019 par les plateformes, au premier chef Google et Facebook, en apporte probablement une.

Le 25 septembre 2019, la société Google a en effet annoncé qu'elle entendait se placer en marge du système et ne pas entrer en négociations avec les éditeurs. Elle a proposé à ces derniers deux choix : ou bien accepter de renoncer au paiement de droits voisins, et continuer de bénéficier d'une exposition optimale sur le moteur de recherche, ou bien refuser, et dans ce cas, être « dégradé » sous forme d'un simple titre et d'un lien.

Face à cette alternative, de nombreux éditeurs ont autorisé Google à poursuivre l'exploitation de leurs contenus, tout en faisant savoir qu'ils « *ne renonçaient en rien* » à leur droit voisin.

C'est dans ce contexte que l'Alliance de la presse d'information générale (APIG) a déposé plainte le 24 octobre 2019 auprès de l'Autorité de la concurrence pour dénoncer un abus de position dominante du leader mondial de la recherche en ligne.

Suite à cette saisine, l'Autorité de la concurrence a rendu une décision importante le 9 avril 2020. Elle a ainsi estimé que les pratiques de Google à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi sur les droits voisins étaient susceptibles de constituer un abus de position dominante, et portaient une atteinte grave et immédiate au secteur de la presse. Elle enjoint par ailleurs à Google, dans un délai de trois mois, de conduire des négociations de bonne foi avec les éditeurs et agences de presse sur la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés. Cette négociation devra couvrir, de façon rétroactive, les droits dûs à compter de l'entrée en vigueur de la loi le 24 octobre 2019.

Des résultats de cette négociation dépendra la pleine applicabilité de la loi n° 2019-775.

IV. JEUNESSE ET SPORTS

Au cours de la session 2018-2019, une seule nouvelle loi a été promulguée dans ce domaine : la loi n° 2019-812 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 appelait la publication d'une série de décrets dont la plupart n'ont pas été pris. Elle affiche ainsi un taux d'application de 25 %.

Le bilan de l'application de la loi de 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs reste inchangé.

A. LOI N° 2019-812 DU 1^{ER} AOÛT 2019 RELATIVE À LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT ET À DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

Cette loi avait pour objectifs initiaux :

- de ratifier l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, prise en application de l'article 24 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques.

- et d'insérer dans le code du sport des dispositions relatives à l'Agence nationale du sport.

Sur ce dernier point, il faut rappeler que le Gouvernement avait prévu de créer l'Agence nationale du sport par voie réglementaire. La convention constitutive du groupement d'intérêt public fut ainsi approuvée par arrêté du 20 avril 2019. Cependant le Conseil d'État a relevé que plusieurs dispositions de la convention constitutive nécessitaient de recourir

à la loi, en particulier au regard de la délégation de compétence à l'Agence en matière de soutien au sport de haut niveau et à la haute performance sportive, d'une part, de développement de l'accès à la pratique sportive, d'autre part. Le Conseil d'État a ainsi souhaité mentionner que cette délégation de compétence s'exerçait dans le cadre de la stratégie définie par l'État dans une convention d'objectifs signée entre l'Agence et l'État. Il était nécessaire de passer par la loi pour rappeler le rôle du Gouvernement dans la détermination de la politique publique du sport et la stratégie nationale et internationale en matière de sport de haut niveau, de haute performance sportive et de développement de la pratique sportive.

Toutefois, première assemblée saisie du projet de loi, le Sénat a estimé que la sécurisation juridique ainsi opérée en actant dans la loi la création de l'Agence nationale du sport était insuffisante et ne permettait pas « *de clarifier son organisation, encore moins d'associer le Parlement à son fonctionnement* ».

À l'initiative de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de son rapporteur, le Sénat a précisé la gouvernance, l'organisation territoriale et les moyens de l'Agence nationale du sport.

Afin de répondre aux incertitudes sur les financements publics de l'agence, il a d'abord prévu que l'agence pourra collecter tout type de ressources auprès de personnes morales de droit privé.

Il a ensuite circonscrit le rôle du préfet de région comme délégué territorial au développement du sport pour tous dans les territoires carencés et à la gestion des crédits de l'agence. Le Sénat a, ensuite, inséré dans le texte les principes de la gouvernance territoriale de l'Agence nationale du sport avec la création d'une conférence régionale du sport, chargée d'établir un projet sportif territorial, et des conférences des financeurs.

Les présidents des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs seront élus parmi les élus locaux ou les représentants du mouvement sportif. Le nombre de conférences des financeurs pourra varier au sein de chaque région selon les spécificités territoriales. Les associations d'élus seront chargées de désigner les élus au sein des conférences des financeurs.

Le Sénat a également prévu que le Parlement soit associé en amont - à travers un avis des commissions compétentes - à la convention d'objectifs qui définirait les moyens publics mis à disposition de l'agence dans un cadre pluriannuel.

Quatre décrets doivent permettre la mise en application complète de la loi n° 2019-812.

Or, un seul décret est paru à ce jour : il s'agit du **décret en Conseil d'État n° 2020-288 du 20 mars 2020 relatif au contrôle et à certains concours financiers de l'Agence nationale du sport**. Il a pour objet de soumettre

l'Agence au contrôle d'un commissaire du Gouvernement et au contrôle économique et financier de l'État. Il détermine les modalités d'exercice des attributions du commissaire du Gouvernement et l'autorité chargée de l'exercice du contrôle économique et financier de l'État placés auprès de l'Agence. Le décret précise également les structures attributaires des concours financiers qui peuvent être accordés par l'Agence dans le cadre de conventions d'objectifs : les fédérations sportives agréées, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les associations.

À la demande des représentants des collectivités territoriales, de nombreux aspects de la gouvernance territoriale n'ont pas été tranchés dans le cadre de la loi afin de préserver une nécessaire souplesse et de laisser du temps pour la concertation entre les acteurs. Il revient ainsi aux **décrets d'application** prévus par les nouveaux **articles L. 112-14 et L. 112-15 du code du sport** de déterminer le **détail des modalités d'application de la gouvernance territoriale (conférences régionales du sport et conférences des financeurs du sport)**. Par ailleurs, l'**article L. 112-12 du code du sport** prévoit un **décret sur les conditions de désignation du représentant de l'État comme délégué territorial de l'Agence**.

Attendue début 2020, la publication de ces trois décrets devrait finalement intervenir à l'été 2020. Leur contenu sera d'autant plus essentiel qu'il reviendra à clarifier dans les faits les modalités de l'exercice coordonné de la compétence partagée dans le sport tant à travers la définition de la stratégie territoriale que des modalités d'attribution des subventions.

MM. Claude Kern et Christian Manable ont conduit en 2019 un travail de suivi attentif de l'application de la loi n° 2019-812 à travers leur mission d'information sur les nouveaux territoires du sport¹. Ils ont notamment fait des préconisations afin que le pilotage des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs soit organisé à l'initiative des collectivités territoriales dans le cadre de leur compétence partagée.

En effet, si la loi précise que les conférences régionales des sports et les conférences de financeurs élisent leurs présidents, la loi n'a pas déterminé sur quelles structures permanentes elles pourront s'appuyer. Or, il n'est pas indifférent, selon les rapporteuses, que le secrétariat général de ces conférences soit assuré par les services de l'État ou des moyens mobilisés par les collectivités territoriales.

De même, les contours des conférences des financeurs du sport n'ont pas été arrêtés afin de laisser de la souplesse. Pour autant, il semble difficile d'imaginer que la création de ces conférences ne réponde à aucune règle précise et que les structures se multiplient pour répondre à chaque demande

¹ *Rapport d'information n° 102 (2019-2020) de MM. Claude Kern et Christian Manable (5 novembre 2019) : « Les politiques territoriales du sport : de l'indépendance revendiquée à une coordination respectueuse de la diversité locale ».*

locale. L'organisation de la compétence partagée justifie précisément de structurer le territoire afin en particulier, de clarifier les règles du jeu pour les petites communes et les petits clubs qui avaient du mal jusqu'à présent à se situer aux carrefours des flux de subventions.

B. LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS

La loi n° 2017-261 du 1er mars 2017 adapte le cadre juridique du sport professionnel aux nouveaux enjeux éthiques et économiques auxquels il est confronté. Elle poursuit quatre objectifs : la préservation de l'éthique du sport et le renforcement de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives (Titre I), le contrôle des flux financiers et de l'activité des agents sportifs (Titre II), l'amélioration de la compétitivité des clubs professionnels et la professionnalisation de ses acteurs (Titre III) et enfin, le développement et la médiatisation du sport féminin (Titre IV).

Une ou plusieurs mesures réglementaires restent toujours en attente pour l'application de l'article 7 qui étend les pouvoirs conférés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne en lui confiant la responsabilité de fixer la liste des compétitions ou manifestations sportives sur lesquelles des paris sportifs sont autorisés en tout ou partie.

COMMISSION DES FINANCES

AVANT-PROPOS

Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2020 pour la publication des textes réglementaires, des ordonnances et des rapports.**

Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (depuis 2010)

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
5	9	9	6	8	5	6	9 ¹	6

Trois de ces six lois ne renvoyaient à la publication ni d'un texte réglementaire, ni d'une ordonnance, ni d'un rapport. Il s'agit de :

- la loi n° 2019-811 du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 ;

- la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 ;

- la loi n° 2019-130 du 25 février 2019 autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu et la fortune – les conventions fiscales internationales étant de toute façon exclues du champ de contrôle de l'application des lois, de même que les traités.

Aussi, ce sont donc trois lois qui ont fait l'objet d'un suivi par la commission des finances :

- **la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ;**

- **la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;**

- **la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, pour les articles ayant**

¹ Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

été examinés par la commission des finances dans le cadre d'une délégation au fond de la commission de la culture.

Enfin, la loi n°2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, ayant été examinée par une commission spéciale, la commission des finances est responsable du suivi de l'application des 61 articles relevant de sa compétence. Ces articles prévoient 55 textes d'application de nature réglementaire, 10 ordonnances, et deux rapports¹.

Ces mesures sont commentées dans le chapitre de la commission spéciale du présent rapport.

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1^{er} octobre 2018**, faisant toujours l'objet d'un suivi. Elles sont au nombre de **14²**, la plus ancienne étant la **loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**, pour laquelle deux décrets et un arrêté restent attendus

Au total, le champ du présent contrôle porte sur 17 lois.

Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois de la période de contrôle

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018 ³	2018-2019
154/540 = 28,5 %	104/482 = 21,5 %	182/491 = 37 %	130/1096 = 11,9 %	103/806 = 12,8 %	112/931 = 12 %	82/578 = 14 %	98/608 = 16,1 %	120/866 =13,8 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports.

¹ Voir annexe infra.

² Le suivi statistique de l'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, dite Sapin 2, examinée par la commission des finances dans le cadre d'une délégation au fond de la commission des lois est réalisé par la commission des lois dans le présent rapport. Certaines mesures restant en attente au cours de la session 2018-2019 font l'objet d'une présentation par la commission des finances.

³ Incluant la loi n°2018-898 du 24 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond (au 31 mars 2020)

Lois contrôlées	Renvois à une mesure réglementaire	Mesures en attente depuis le dernier contrôle	Mesures prises dans l'année	Mesures devenues sans objet	Mesures restant en attente	Taux de mise en application réglementaire	Renvois à un rapport ou ordonnance	Rapports ou ordonnance non publiés depuis le dernier contrôle	Rapports ou ordonnance publiés ou devenus sans objet	Rapports ou ordonnance restant en attente	Taux de mise en application globale
2011-1977 LFI 2012	44	3	0	0	3	93%	9	0	0	0	94%
2011-1978 LFR 2011	33	2	0	2	0	100%	9	0	0	0	100%
2013-672 activités bancaires	79	3	0	0	3	96%	0	0	0	0	96%
2013-1279 LFR 2013	51	1	0	0	1	98%	2	0	0	0	98%
2014-1655 LFR 2014	23	1	0	0	1	96%	7	1	1	0	97%
2014-1662 DDADUE	7	1	0	0	1	86%	10	0	0	0	94%
2015-1785 LFI 2016	63	1	1	0	0	100%	9	0	0	0	100%
2015-1786 LFR 2015	40	3	1	0	2	95%	4	2	0	2	91%
2016-1917 LFI 2017	39	1	1	0	0	100%	12	7	5	2	96%
2016-1918 LFR 2016	43	2	0	0	2	95%	2	0	0	0	96%
2017-1775 LFR 2017	33	4	0	4	0	100%	4	1	0	1	97%
2017-1837 LFI 2018	45	4	1	2	1	98%	21	7	5	2	95%
2018-32 LPFP 2018-2022	1	0	0	0	0	100%	10	8	4	4	64%
2018-898 lutte contre la fraude	17	11	9	0	2	88%	2	2	2	0	89%
Total 1	518	37	13	8	16	97%	66	27	7	13	95%
2018-1317 LFI 2019	119		96	9	14	88%	19		5	14	80%
2019-759 TSN et pente IS	1		0	1	0	100%	4		0	4	20%
Total 2	120		96	10	14	88%	23		5	18	78%
Total sur l'ensemble des lois contrôlées	638	37	109	18	30	95%	89	27	12	31	92%

Lois du stock

Lois de la session

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

1. Pour cette période de contrôle, **l'essentiel des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées dans la seule loi de finances initiale (LFI) pour 2019**, du fait du recentrage de la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année sur le schéma de fin de gestion.
2. Il faut relever **une forte augmentation de dispositions appelant une mesure réglementaire**, qui s'explique par l'inflation du nombre d'articles de la LFI – 278 articles pour la LFI pour 2019, contre 179 articles pour la LFI pour 2018. Ainsi, **avec 119 renvois à un texte réglementaire, la LFI 2019 dépasse largement la somme cumulée des textes réglementaires prévus par la LFI pour 2018 (45) et la LFR pour 2017 (33)**.
3. S'il est satisfaisant que **le taux de mise en application globale progresse par rapport à l'an dernier (88 % contre 81 %)**, il faut néanmoins regretter l'allongement moyen des délais de publication, moins du tiers des textes réglementaires ayant été publiés avant le délai de 6 mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008.
4. Cette année, **7 dispositions conditionnent la publication d'une mesure réglementaire à la réception préalable d'une réponse de la Commission européenne** sur leur conformité avec le régime des aides d'État, contre une seule l'an dernier. 4 de ces dispositions sont inappliquées, en l'absence de réponse, et 2 ont été déclarées non conformes.
5. Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 37 cette année contre 39 l'an dernier. Le déstockage s'avère plus important que l'an dernier, 4 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées depuis le 31 mars 2019, contre une seule sur 11 l'an dernier, et 21 des 37 mesures non prises ont été satisfaites ou sont devenues sans objet. La loi la plus ancienne suivie par la commission est la **loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**.
6. En ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, **la seule ordonnance attendue depuis le dernier contrôle a bien été prise, mais les 9 ordonnances qui étaient en attente de ratification le sont toujours**. Il serait opportun que le Gouvernement précise les motifs de ces délais particulièrement longs pour la ratification de certaines ordonnances, sept d'entre elles ayant été publiées il y a plus de 4 ans, et la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015.
7. Le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport demeure élevé (24 en 2018-2019, 36 en 2017-2018), alors que le taux de remise s'avère très bas. **Moins du quart des 23 rapports attendus ont ainsi été remis**. Plus de 82 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale.

8. Au cours de la session 2018-2019, **5 articles, tous introduits par voie d'amendement, et suivis par la commission des finances ont prévu une expérimentation ou une prolongation d'expérimentation.** L'une d'entre elle n'a finalement pas eu lieu, car le projet de décret qui devait en fixer les modalités était contraire à des dispositions organiques. Il faut en outre souligner que le bilan d'une expérimentation votée en loi de finances pour 2018 n'a jamais été remis au Parlement, alors que le dispositif doit être généralisé en 2020.

Principales recommandations

Recommandation n° 1 : Afin d'améliorer l'information relative aux mesures non publiées, car dépendantes d'une réponse préalable de la Commission européenne, **insérer au sein du rapport remis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 un état des lieux des demandes introduites auprès de la Commission européenne en matière d'aides d'État.**

Recommandation n° 2 : Afin de préciser les suites qu'elles appellent et de proposer un éventuel aménagement législatif, **entreprendre un réexamen des mesures inappliquées par voie réglementaire à partir de la liste des 13 mesures établie dans le présent rapport.**

Recommandation n° 3 : Afin de faciliter et de développer le suivi des arrêtés attendus pour l'application d'une disposition légale, **enrichir les rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 en incluant un commentaire sur chaque arrêté prévu par la loi.**

Recommandation n° 4 : Afin de fiabiliser la remise des rapports au Parlement, **privilégier, pour chaque rapport à transmettre, le canal officiel de transmission du Secrétariat général du Gouvernement vers chaque Assemblée.**

PREMIÈRE PARTIE - LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES - ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **127 mesures réglementaires d'application ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un nombre bien plus élevé que celui **de l'année précédente** (97 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2017-2018).

Ce chiffre représente **80,9 % de l'ensemble des mesures en attente au début du contrôle, qui s'élève à 157**, dont 37 mesures « anciennes », concernant les lois antérieures, et 120 « nouvelles », relatives aux lois de la période considérée¹.

Pour la session 2018-2019, on constate :

– *S'agissant du stock :*

Une résorption qui reste mesurée : 8 mesures ont été prises et 13 sont devenues sans objet, soit 56,7 % des 37 mesures anciennes attendues. Ce taux est toutefois supérieur à celui de l'an dernier (47 %) pour un nombre quasi-identique de mesures restant à prendre (38) ;

– *S'agissant des lois de la période :*

• Sur les 120 mesures en attente d'application, 96 ont été prises et 10 sont devenues sans objet. **Le taux de mise en application des lois considérées s'élève ainsi à 88 %**, un taux supérieur à celui du précédent contrôle (81 %), alors que le nombre de mesures attendues est nettement supérieur à celui de la session 2017-2018 (98 mesures attendues).

• Moins du tiers des mesures prises ont été publiées **dans un délai inférieur ou égal à six mois², un taux très inférieur à celui des années précédentes** (50 % en 2017-2018 et 65,8 % en 2016-2017).

À l'issue de ce contrôle, **30 mesures** sont toujours en attente au 31 mars 2020 (14 issues du stock, 16 de la session), un chiffre légèrement inférieur à celui du précédent contrôle (38).

¹ Les chiffres ici présentés excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement ainsi que les habilitations à légiférer par ordonnance. Ces deux types de mesure font l'objet d'un examen spécifique dans la deuxième partie.

² Par rapport à la date de promulgation de la loi correspondante.

I. L'APPLICATION DES CINQ LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019

A. TROIS LOIS D'APPLICATION DIRECTE

Deux lois examinées au cours de la session et suivies par la commission des finances peuvent être considérées comme d'application directe, en l'absence de renvoi à un texte réglementaire d'application. Il s'agit de :

- la loi n° 2019-811 du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 ;

- la loi n° 2018-1104 du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018.

Par ailleurs, les articles de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ayant été examinés par la commission des finances, sont également d'application directe, mais l'un d'entre eux prévoyait néanmoins un rapport (voir *infra* dans la deuxième partie).

B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION QUI PROGRESSE

Le taux global de mise en application des lois de la période augmente par rapport à l'an dernier.

Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2014

	2018-2019	2017-2018	2016-2017	2015-2016	2014-2015
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	120	98	82	114	103
Mesures prises	96	76	68	69	83
Mesures devenues sans objet	10	3	0	18	0
Mesures restant en attente	14	19	14	27	20
Taux de mise en application	88 %	81 %	83 %	76 %	81 %
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	<i>80 %</i>	<i>74 %</i>	<i>73 %</i>		

La période de référence, du 1^{er} octobre 2018 au 31 mars 2020, se caractérise par un **taux de mise en application bien supérieur à celui du précédent contrôle** (88 % contre 80 %) pour un nombre de mesures attendues supérieur à celui de l'année dernière.

C. UN RETARD GLOBAL DANS LES DÉLAIS DE PUBLICATION DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

Les **délais de publication** des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle **accusent globalement un retard par rapport à l'objectif de 6 mois suivant la promulgation**, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. En effet, **31 % seulement des mesures publiées l'ont été avant six mois** (contre 50 % l'an dernier et 70,6 % il y a deux ans).

Il faut toutefois noter que **le délai moyen de publication de ces mesures ne dépasse que légèrement 6 mois et deux semaines**.

Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2018-2019

	2018-2019		Pour mémoire 2017-2018		Pour mémoire 2016-2017	
Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit		Soit		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	11	31,3 %	7	50 %	2	70,6 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	11		18		2	
- de plus de 3 mois à 6 mois	8		13		44	
- de plus de 6 mois à 1 an	62	63,5 %	35	46,1 %	19	28 %
- de plus d'1 an	5	5,2 %	3	3,9 %	1	1,4 %
Total	96	100 %	76	100 %	68	100 %

D. UNE LOI NE NÉCESSITANT PLUS DE TEXTE RÉGLEMENTAIRE D'APPLICATION : LA LOI PORTANT CRÉATION D'UNE TAXE SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES ET MODIFICATION DE LA TRAJECTOIRE DE BAISSÉ DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

La loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés contenait une **disposition prévoyant une mesure d'application réglementaire**.

Il s'agissait de l'article 1^{er} qui portait sur l'exclusion des services d'intermédiation de la taxe sur les services numériques. Cet article prévoyait un arrêté du ministre chargé de l'économie pour désigner ces services. **Toutefois, la prise de cet arrêté n'est qu'éventuelle et la mesure peut donc être considérée comme sans objet**, dans le décompte statistique.

La loi peut donc être considérée comme intégralement applicable.

Toutefois, **les dispositions de la loi prévoyaient la remise de 4 rapports ; aucun n'a été publié à ce jour** (cf. *infra* dans la partie consacrée aux rapports).

E. UNE LOI EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE : LA LOI DE FINANCES POUR 2019

Pour cette session, l'essentiel des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées dans la seule loi de finances initiale (LFI) pour 2019, du fait du recentrage de la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année sur le schéma de fin de gestion. Ainsi, **119 dispositions de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019** appelaient un texte réglementaire d'application contre **45 pour la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018**.

Cependant, il faut relever une augmentation « nette » des dispositions appelant une mesure réglementaire. Ainsi, avec 119 renvois à un texte réglementaire, la LFI 2019 dépasse la somme cumulée de textes réglementaires prévus par la LFI pour 2018 (45) et la LFR pour 2017 (33).

Au 31 mars 2020, sur ces 119 mesures attendues, **96** mesures ont été prises, **9** sont devenues sans objet, et **14** mesures demeurent en attente dont 7 décrets, 5 arrêtés et deux mesures de nature réglementaire¹.

1. 96 mesures de la loi de finances pour 2019 ont été prises

a) Mesures prises relatives à la fiscalité des entreprises

L'article 277 facilite l'abandon de créance par l'État dans le cadre du soutien aux entreprises en difficulté. Cette mesure a notamment été mise en œuvre par un arrêté du 12 février 2020 portant abandon partiel du prêt du Fonds de développement économique et social accordé à la SAS Les Éditions Les Fédérés pour près de 250 000 euros.

b) Mesures prises relatives aux marchés financiers

L'article 239 aménage le régime des droits et contributions obligatoires et volontaires versés par les acteurs financiers à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Il réforme à la fois les droits et contributions sur les opérations financières et ceux pesant sur les acteurs financiers. Par ailleurs, les modalités de recouvrement sont modifiées. Sur l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, le Sénat avait alors plafonné l'ensemble des contributions pour lesquels le taux est fixé par décret, afin de garantir leur constitutionnalité. Ce décret, préparé en parallèle de l'examen du projet de loi de finances, a pu être publié sitôt après

¹ Les dispositions de la LFI pour 2019 renvoient à une mise en œuvre par « voie réglementaire » (sans préciser s'il s'agit d'un décret ou un arrêté)

la publication de la loi (décret n° 2018 1327 du 29 décembre 2018). L'arrêté du 6 février 2019 concerne quant à lui les modalités de recouvrement de la contribution versée par les conseillers en investissement financiers (CIF) et les conseillers en investissements participatifs (CIP) à l'Autorité des marchés financiers (AMF).

c) Mesures prises relatives aux finances locales

L'article 79 prévoit de **lisser sur dix ans les pertes de fiscalité locale des territoires accueillant des centrales électriques destinées à être arrêtées par trois dispositions** :

- en modifiant le mécanisme de compensation des pertes de contribution économique territoriale (CET) ;
- en instituant un mécanisme de compensation des pertes d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ;
- et en prévoyant la création d'un fonds horizontal de compensation en matière d'IFER nucléaire ou thermique.

Ces dispositions ont été satisfaites par l'édiction du décret n° 2019-608 du 18 juin 2019 modifiant le décret n° 2012-1534 du 28 décembre 2012 relatif aux modalités de compensation des pertes de ressources de contribution économique territoriale et de ressources de redevance des mines subies par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

L'article 191 transfère, au 1er janvier 2019, la **responsabilité de la gestion de la taxe de balayage de l'État aux communes l'ayant instituée**. Il réécrit pour ce faire l'article L. 2333-97 du code général des collectivités territoriales et prévoit que les conditions d'application et de recouvrement de cette taxe sont fixées par décret. **Le décret n° 2019-517 du 24 mai 2019 précise ainsi les informations que la direction générale des finances publiques (DGFIP) transmet** à la commune, ou, le cas échéant, à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, **pour établir l'assiette de la taxe** (adresse des locaux, référence cadastrale, nom et adresse des propriétaires). Ce décret a été pris un peu moins de cinq mois après la promulgation de la loi de finances pour 2019.

Enfin, **l'article 256** institue, à compter de 2019, une **dotations budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000**. La répartition de cette dotation repose notamment sur la population de la commune et sur son potentiel fiscal par habitant. Le III de l'article renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application. L'article 7 du décret n° 2019-701 du 3 juillet 2019 prévoit que la population et le potentiel fiscal sont ceux calculés, au titre de l'année où la dotation est répartie, pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement. Ce décret a été pris un peu plus de six mois après la promulgation de la loi de finances pour 2019.

d) Mesures prises relatives à la fiscalité et au financement de la politique du logement

L'article 184 a prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 le **dispositif de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ)** et a assoupli ses conditions d'obtention. En conséquence, le décret n° 2019-281 du 5 avril 2019 a adapté certaines modalités d'application de ce dispositif, prévoyant les conditions dans lesquelles l'éco-PTZ peut être octroyé pour financer une unique action de travaux de rénovation énergétique et actualisant la définition de l'éco-PTZ « Habiter mieux » pour tenir compte de l'évolution des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Un arrêté du 18 mars 2019 a également pris des mesures d'application de ce dispositif en outre-mer en modifiant les travaux éligibles à l'éco-PTZ et les formulaires types de demande et de justification pour l'obtention d'un éco-PTZ.

Quant à **l'article 226**, il crée une **réduction d'impôt, dite « Denormandie »**, pour l'investissement dans des logements locatifs intermédiaires réhabilités situés dans des communes dont le besoin de réhabilitation de l'habitat en centre-ville est particulièrement marqué ou dans des communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation de territoire. En application de cet article, le décret n° 2019-232 du 26 mars 2019 définit la nature des travaux éligibles, le niveau de performance énergétique exigé et les obligations déclaratives spécifiques pour les logements rénovés dans des centres anciens. Par ailleurs, un arrêté du 26 mars 2019 a fixé la liste des communes ouvrant droit à cette réduction d'impôt.

e) Mesures prises relatives à la gestion publique

L'article 201 autorise l'État à recourir à des **prestataires extérieurs pour réaliser certaines opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire** des recettes et dépenses de l'État, des établissements publics de santé, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; l'objectif étant de progressivement **réduire le maniement d'espèces au sein du réseau de la DGFIP**. Un décret devait préciser une partie des missions pour lesquelles l'État ne pouvait pas recourir à un prestataire extérieur. Les conditions d'application de ce dispositif devaient quant à elles être fixées dans un décret en Conseil d'État, notamment pour définir les modalités de reddition des comptes auprès de l'État, d'évaluation du service rendu et les règles d'imputation des opérations du prestataire dans les écritures du comptable public. Enfin, la date d'entrée en vigueur de l'article devait également être fixée par décret, avec une date butoir au 1^{er} juillet 2020. Une entrée en vigueur plus précoce pouvait être prévue pour certains territoires. **Ces décrets ont tous été pris.**

L'article 1^{er} du décret n° 2019-757 du 22 juillet 2019 a défini les opérations que l'État ne peut pas confier à un prestataire extérieur (exemple : rétribution des aviseurs fiscaux ou des aviseurs de douanes,

dépenses des trésoriers militaires, opérations en espèces relatives aux avoirs saisis ou confisqués...). **L'article 3 prévoit quant à lui la mise en place d'une préfiguration de ce dispositif du 15 janvier 2020 au 30 juin 2020, dans 15 à 20 départements. Un arrêté du ministre de l'action et des comptes publics du 22 février 2020 a précisé les départements concernés, ainsi que le calendrier pour chacune des vagues de déploiement.** Ce décret a été pris un peu moins de sept mois après la promulgation de la loi de finances pour 2019. Par ailleurs, ce marché a été attribué au groupement de la confédération des buralistes et de la Française des Jeux. Le décret n° 2019-1443 du 23 décembre 2019 relatif à la réalisation par un ou plusieurs prestataires extérieurs d'opérations relevant de la compétence des comptables publics a défini le contenu du contrat entre l'État et le prestataire, ainsi que les modalités d'application précitées (reddition des comptes, évaluation du service, règles d'imputation des opérations). Ce décret en Conseil d'État a été publié un peu moins d'un an après la promulgation de la loi de finances pour 2019.

L'article 274 prévoit de plafonner le taux de la décote de droit applicable en cas de vente de terrains de l'État si la personne morale bénéficiaire dispose de réserves foncières propres et de biens susceptibles de permettre la réalisation d'un programme qui comporte la construction de logements sociaux. Le plafond devait prendre en considération le coût moyen constaté pour la construction de logements sociaux à l'échelle de la commune ou de l'agglomération de la personne morale bénéficiaire. L'article 274 renvoyait à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'application de ce plafonnement. Le décret n° 2019-1460 du 26 décembre 2019 relatif au plafonnement de la décote prévue à l'article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques fixe les modalités d'application de l'article 274. Il définit les taux de plafonnement, la notion de « coût moyen » constaté pour la construction de logements sociaux sur le territoire de la commune ou de l'agglomération, ainsi que les réserves foncières propres ou les biens susceptibles de permettre la réalisation du programme de logements sociaux. **Il répond en cela en grande partie aux inquiétudes formulées par les rapporteurs spéciaux lors de l'examen de cet article.** Ce plafonnement ne s'appliquera qu'aux demandes de cession déposées après la date de publication du décret, soit le 27 décembre 2019. Le décret a été pris un peu moins d'un an après la promulgation de la loi de finances pour 2019.

f) Mesures prises relatives à la fiscalité écologique et la fiscalité énergétique

L'article 3 prévoyait à l'article L. 3261-3-1 du code du travail la création d'une « **indemnité forfaitaire covoiturage** » dont les modalités devaient être fixées par décret. Cet article du code du travail ayant été entièrement réécrit par l'article 82 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM), il n'y a plus lieu d'adopter le décret susmentionné.

L'article 21 a étendu le périmètre géographique des bassins urbains à dynamiser afin de permettre à certaines entreprises créées entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2020 dans les communes limitrophes d'au moins une commune classée en bassin urbain à dynamiser de bénéficier d'exonération d'impôt sur les bénéfices pendant les trois premières années et d'impôts locaux pendant les sept premiers exercices. Il prévoyait que le classement de ces communes limitrophes serait établi au 1^{er} janvier 2019 et pour une durée de deux ans par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire : **il s'agit ainsi de l'arrêté du 11 avril 2019 modifiant l'arrêté du 14 février 2018 constatant le classement de communes en bassin urbain à dynamiser.**

L'article 135 vise à soutenir la création d'entreprises dans les zones de développement prioritaires de niveau régional en créant un dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices pendant les deux premières années et d'impôts locaux pendant les sept premiers exercices. La loi prévoit plusieurs critères cumulatifs, conduisant à ce que seule la région Corse soit éligible. La loi prévoit que le classement des communes en zone de développement prioritaire est établi au 1^{er} janvier 2019 pour une durée de deux ans par arrêté des ministres chargés du budget et de l'aménagement du territoire. L'arrêté du 11 mars 2019 constatant le classement de communes en zone de développement prioritaire a fixé les communes éligibles (uniquement Corse du Sud et Haute-Corse).

L'article 179 est venu modifier les plafonds des tarifs de la taxe d'aéroport de certains aérodromes, en particulier ceux gérés par le groupe Aéroports de Paris (ADP), lequel devra dorénavant conserver à sa charge 6 % des dépenses jusque-là couvertes par le produit de cette taxe. Ces modifications ont dès lors été intégrées dans les arrêtés annuels fixant d'une part les tarifs de cette taxe (arrêté du 25 mars 2019) et d'autre part la répartition du produit de la majoration de cette même taxe (arrêté du 15 avril 2019).

L'article 182 prorogeait d'un an le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en lui apportant quelques ajustements. Un décret fixant les conditions de ressources pour le bénéfice du CITE au titre des coûts de dépose de cuve à fioul et de pose d'équipements de chauffage et de production d'eau chaude sanitaire utilisant des énergies renouvelables était ainsi nécessaire. Le décret n° 2019-88 du 11 février 2019 a fixé ces plafonds de ressources par référence au plafond de ressources applicable aux aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH). Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, du logement et du budget était également nécessaire pour déterminer les plafonds de dépenses éligibles au CITE dans le cadre de l'achat de chaudières à très haute performance énergétique, à l'exception de celles utilisant le fioul comme source d'énergie, et pour l'acquisition de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées. L'arrêté du 1^{er} mars 2019 pris pour l'application de l'article 200 *quater* du code général des impôts

relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique est venu fixer ces différents plafonds.

L'article 192 prévoit qu'un décret fixe les documents et justificatifs devant être fournis par le redevable de la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRB) aux fins de la prise en compte des produits dans la détermination de la part d'énergie renouvelable contenue dans les carburants. Il s'agit du décret n° 2019-570 du 7 juin 2019 portant sur la taxe incitative relative à l'incorporation des biocarburants (TIRB). S'agissant des conditions de traçabilité des matières premières pour le double comptage de l'énergie contenue dans les carburants et pour le comptage de l'énergie provenant de matières huiles de cuisson usagées, leurs modalités sont définies par le même décret (article 9).

L'article 234 a procédé à une refonte de la redevance pour pollutions diffuses, dont l'assiette est la masse de substances contenues dans différents produits phytopharmaceutiques. La liste de ces substances dangereuses pour la santé humaine et pour l'environnement devait être déterminée par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture. L'arrêté du 29 novembre 2019 établissant la liste des substances définies à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement relatif à la redevance pour pollutions diffuses a permis la bonne application de l'article 234.

2. Quinze mois après le vote de la loi de finances pour 2019, quatorze mesures restent encore en attente d'un texte d'application

Les mesures restant en attente sont au nombre de 14. Parmi celles-ci **sept nécessitent une réponse de la Commission européenne préalable à leur publication,** alors qu'une seule mesure de ce type était prévue par la LFI pour 2018.

a) Les mesures en attente d'une décision de la Commission européenne

La prise de certains décrets peut n'être qu'éventuelle car conditionnée à une réponse de la Commission européenne. Il s'agit notamment des **aides d'État** dont le Gouvernement doit, avant mise en application de l'article, s'assurer de la conformité au regard du droit de l'Union européenne.

En effet, l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que, sauf dérogations prévues par les traités, *« sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. »*

Dans la loi n° 2018-1317 de finances pour 2019, **sept dispositions nécessitaient une réponse de la Commission européenne avant toute prise de texte d'application.**

Une disposition a été déclarée conforme au droit de l'Union, il s'agit de **l'article 110 de la loi de finances pour 2019 qui assouplit les conditions d'éligibilité au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par leurs salariés**, en supprimant le seuil minimum de salariés et les conditions pour y recourir. La Commission européenne a ainsi considéré le 4 novembre 2019 comme compatible avec le droit de l'Union européenne le nouveau dispositif¹, le décret n° 2019-1544 du 30 décembre 2019 a fixé au lendemain de sa publication l'entrée en vigueur de l'article. Il convient de noter que le délai de réponse de la Commission européenne est supérieur à un an puisque la demande du Gouvernement a été enregistrée le 19 septembre 2018.

À l'inverse, deux dispositions ont été jugées non conforme au droit européen par la Commission européenne :

- **concernant le crédit d'impôt cinéma, à l'article 146**, qui introduisait un taux de déduction fiscale égal à 40 %, pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels. Aux termes de deux lettres en date du 5 avril et du 27 mai 2019, elle a en effet indiqué aux autorités françaises que **ce nouveau mécanisme était en contradiction avec les dispositions de sa communication du 15 novembre 2013 portant sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (communication « cinéma »)**. La Commission européenne a jugé que le dispositif limitait le crédit d'impôt aux dépenses de traitement d'effet visuels et territorialisait ces dépenses en France. Or, si la communication « cinéma » prévoit que l'État-membre peut exiger qu'une part minimale de l'activité de production soit effectuée sur son territoire pour que les projets puissent bénéficier d'une aide, ce niveau exigé ne peut toutefois dépasser 50 % du budget total de production. Dans ces conditions, le renvoi à un décret d'application est devenu caduc.

- en matière de fiscalité écologique, **l'article 56 créait un dispositif de suramortissement des navires utilisant des énergies propres**. L'entrée en vigueur de ce dispositif devait être fixée par un décret, après que la Commission européenne aurait considéré qu'il était compatible avec les règles européennes relatives aux aides d'État. Or, la Commission européenne a refusé de valider ce nouveau suramortissement en l'état, raison pour laquelle le décret permettant son entrée en vigueur n'a pas été adopté. En conséquence, le Parlement a adopté l'article 48 de la n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 qui a apporté à l'article 39 *decies C* du code général des impôts les ajustements du dispositif de suramortissement réclamés par la Commission européenne.

¹ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_52046

Ainsi, au 31 mars 2020, **quatre mesures d'application de la LFI 2019 restent conditionnées à une réponse de la Commission européenne et concernent les articles :**

- **37**, sur la réforme du régime d'imposition des produits de cession ou concession de brevets ;

- **118**, sur la prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » ;

- **138**, sur la prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine, assortie de mesures anti-abus ;

- **150**, qui porte les taux du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII) à respectivement 50 % et 40 % des dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.

La Commission n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ces sujets, **aucun décret permettant l'entrée en vigueur des dispositifs susmentionnés n'a pu être pris.**

Votre Président souhaite rappeler que le Gouvernement doit faire toutes les diligences nécessaires pour obtenir une réponse de la Commission européenne, et en rendre compte, alors que ces mesures dépendantes d'une telle réponse tendent à augmenter.

Recommandation n° 1 : afin d'améliorer l'information relative aux mesures non publiées, car dépendantes d'une réponse préalable de la Commission européenne, insérer au sein du rapport remis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 un état des lieux des demandes introduites auprès de la Commission européenne en matière d'aides d'État.

b) Les autres mesures en attente d'un texte d'application

En dehors des mesures nécessitant une réponse de la Commission européenne, les mesures en attente d'application s'établissent donc à **3 décrets, 5 arrêtés et deux mesures réglementaires**. Concernant au total 9 articles (24, 26, 181, 183, 193, 197, 207, 231 et 258), certaines de ces mesures appellent un commentaire.

L'article 24, tout d'abord, prévoit une exemption de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) notamment pour les réceptions de déchets dont la valorisation matière est interdite ou dont l'élimination est prescrite (la liste des déchets concernés a été prise par l'arrêté du 31 décembre 2018) ainsi que pour les réceptions de résidus issus du traitement de déchets, lorsqu'il s'agit de déchets non dangereux qu'il n'est pas possible techniquement de valoriser. Il précise qu'un décret détermine les éléments caractérisant cette impossibilité technique. De même, l'article prévoit une exemption de TGAP pour les réceptions de déchets en provenance d'un dépôt non autorisé de déchets abandonnés dont les

producteurs ne peuvent être identifiés et que la collectivité territoriale chargée de la collecte et du traitement des déchets des ménages n'a pas la capacité technique de prendre en charge. Ces mesures ont fait l'objet d'une application par le décret n° 2019-1176 du 14 novembre 2019.

Cependant, à côté de ces exemptions, cet article fixe un tarif spécifique de TGAP déchets pour les réceptions de déchets dans les installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des **opérations de tri performantes**. Votre Président regrette que cette détermination des conditions de définition d'une opération de tri performante a été renvoyée à **un arrêté qui à ce jour n'a pas été pris**.

S'agissant de la réforme de la batellerie artisanale, prévue à l'article 26, un arrêté du 27 juin 2019 a désigné le liquidateur de cet organisme et le décret n° 2019-1254 du 29 novembre 2019 a prononcé sa dissolution. **Un arrêté devra intervenir à la fin de la période de liquidation, mais à ce stade il n'y a pas de retard dans l'application de cet article**.

L'article 181 est particulier car il prévoit l'actualisation, au 1^{er} janvier 2023, de la liste des quartiers prioritaires établie par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014 est actualisée au 1^{er} janvier 2023, et non dans l'année du renouvellement des conseils municipaux, ainsi que la prorogation des contrats de ville jusqu'à la fin 2022. D'après les informations obtenues auprès du Gouvernement, les **mesures réglementaires** nécessaires à l'application de ces dispositions seraient prévues pour l'année 2022.

L'article 183 a prévu la création d'un « chèque conversion », titre spécial de paiement permettant au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier, utilisé pour le chauffage ou la production d'eau chaude sanitaire, d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement pour l'achat d'un appareil de remplacement fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie renouvelable ou d'une pompe à chaleur.

Un décret, qui n'a toujours pas été adopté, était nécessaire pour fixer les modalités selon lesquelles les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel remboursent à l'Agence de services et de paiement (ASP) les dépenses et les frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau.

L'article prévoyait également un arrêté pour fixer le délai dans lequel le propriétaire du local loué dans lequel se trouve l'appareil ou l'équipement gazier informe l'ASP et le locataire du délai dans lequel le remplacement sera effectué. Au-delà de ce délai, l'absence d'information de l'ASP vaut décision d'acceptation du propriétaire pour la réalisation du remplacement aux frais du locataire. Dans ce cas, le chèque conversion adressé au propriétaire est annulé et l'Agence de services et de paiement adresse au locataire un chèque conversion. Cet arrêté n'a pas non plus été publié.

L'article 197 prévoit l'instauration d'une taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC) à compter du 1^{er} janvier 2021. Il prévoit un certain nombre d'exonérations à cette nouvelle taxe sur les hydrofluorocarbones (HFC). Sont notamment exonérées les livraisons de gaz HFC utilisées soit dans des applications spécifiques soit dans des catégories spécifiques de produits ou d'équipements pour lesquels des solutions de substitution n'existent pas ou ne peuvent être mises en œuvre pour des raisons techniques ou de sécurité et pour lesquels une offre suffisante d'hydrofluorocarbones ne peut être garantie sans entraîner des coûts disproportionnés. **L'article prévoit que ces applications ou catégories sont listées par décret, décret qui n'a pas été publié à ce jour.** Toutefois, dans la mesure où la taxe n'entre pas en vigueur avant le 1^{er} janvier 2021, les mesures de précisions des exemptions pourront être prises ultérieurement.

L'article 231 autorise la cession à l'État, à titre onéreux, des emprises immobilières d'une superficie de 8 650 m² contiguës aux abords du bâtiment du Grand Palais (square Jean Perrin, du jardin de la Reine et trottoir de l'avenue Franklin Roosevelt) dans le cadre du projet de restauration de celui-ci. Aux fins de réalisation de cette opération, un arrêté devait préciser les références cadastrales des parcelles concernées.

Cet arrêté n'a toujours pas été adopté. Le retard peut être justifié par le lancement d'une enquête publique en juin 2019, les aménagements extérieurs prévus par le projet au niveau des abords n'étant pas compatibles avec les dispositions actuellement en vigueur du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris. L'ouverture de cette enquête résulte d'une décision du Tribunal administratif de Paris de février 2019. Les conclusions de cette enquête n'ont été rendues qu'en octobre dernier.

Le délai pris pour la réalisation de l'enquête publique **semble pour partie justifier le retard** pris dans l'adoption de cet arrêté.

L'article 258 a modifié l'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 afin de décaler l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA au 1er janvier 2020. Il a ainsi reporté d'un an la mise en place de la procédure automatisée des données budgétaires et comptables permettant la détermination des attributions du FCTVA, en raison de la nécessité d'approfondir l'évaluation financière de la nouvelle assiette. Il prévoit que les modalités de mise en œuvre des procédures sont définies par décret.

Ce décret n'a toutefois pas été pris et l'automatisation du FCTVA a, à nouveau, été décalée d'un an par l'article 249 de la loi de finances pour 2020. Ce décalage de deux ans de la réforme témoigne de la difficulté à la faire aboutir à coût nul. Les simulations menées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les années 2015 à 2017 identifiaient en effet, dans les évaluations préalables au projet de loi de finances pour 2020, un surcoût évalué entre 250 et 400 millions d'euros.

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
24 Div I, 2°, f)	Cet article fixe un tarif spécifique de TGAP déchets pour les réceptions de déchets dans les installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes.	Arrêté	La mise en œuvre de cet article nécessite la détermination des conditions de définition d'une opération de tri performant, renvoyée à un arrêté qui à ce jour n'a pas été pris.
26 Div XIV	Approbation du compte de clôture de liquidation de la Chambre nationale de la batellerie artisanale.	Arrêté	Cet arrêté interviendra à la fin de la période de liquidation.
37 Div III al 2	Date d'entrée en vigueur du 5° du I et le deuxième alinéa du V de l'article 238 du code général des impôts [concession de licence d'exploitation d'actifs incorporels immobilisés], dans leur rédaction résultant de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ces dispositions lui ayant été notifiées comme conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.
118 Div I	Date à compter de laquelle le I de l'article 118 s'applique, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.
138 Div II B	Date d'application du I de l'article 138 de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.
150 Div III	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 150 de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.

181 Div I	Proroger les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2022 ainsi que les mesures fiscales associées.	voie réglementaire	Les mesures réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions seraient prévues pour l'année 2022
183 Div I, A et D	Cet article prévoit la création d'un « chèque conversion », titre spécial de paiement permettant au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier, utilisé pour le chauffage ou la production d'eau chaude sanitaire, d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement pour l'achat d'un appareil de remplacement fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie renouvelable ou d'une pompe à chaleur.	Décret	Un décret, qui n'a toujours pas été adopté, était nécessaire pour fixer les modalités selon lesquelles les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel remboursent à l'Agence de services et de paiement les dépenses et les frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau.
		Arrêté	En outre, un arrêté doit préciser la liste des communes concernées ainsi que la liste des appareils éligibles. Aucune de ces mesures d'application n'a été adoptée.
193 Div I	Transfert à la DGFIP du recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et assouplissement des conditions d'autoliquidation de la TVA à l'importation	voie réglementaire	La mesure a été prise après le 31 mars 2020, elle ne peut donc être comptée comme prise dans les délais examinés. Il s'agit du décret n°2020-442 du 16 avril 2020 publié au JO du 18 avril 2020 relatif aux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes
197 Div I	Liste des livraisons de substances utilisées dans des applications ou catégories spécifiques de produits ou d'équipements exonérées de la taxe sur les hydrofluorocarbones.	Décret	L'article prévoit que ces applications ou catégories sont listées par décret, décret qui n'a pas été publié à ce jour. Toutefois, dans la mesure où la taxe n'entre pas en vigueur avant le 1er janvier 2021, les mesures de précisions des exemptions pourront être prises ultérieurement.
207 Div I	Rationalisation et simplification de la fiscalité du tabac	Arrêté	Cet article instaure une nouvelle règle d'évolution des droits sur les produits à base de tabac, dont le tarif doit en conséquence être constaté chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de la santé et du ministre chargé du budget. Cette règle ne s'appliquant qu'à compter de 2021, il est normal qu'aucun arrêté n'ait été pris à ce stade.

231	Autorisation de la cession à l'État des abords du Grand Palais : un arrêté du ministre chargé du domaine précise les références cadastrales des parcelles concernées par cette cession.	Arrêté	<p>Aux fins de réalisation de cette opération, un arrêté devait préciser les références cadastrales des parcelles concernées.</p> <p>Cet arrêté n'a toujours pas été adopté. Le retard peut être justifié par le lancement d'une enquête publique en juin 2019, les aménagements extérieurs prévus par le projet au niveau des abords n'étant pas compatibles avec les dispositions actuellement en vigueur du plan local d'urbanisme (PLU) de Paris. L'ouverture de cette enquête résulte d'une décision du Tribunal administratif de Paris de février 2019. Les conclusions de cette enquête n'ont été rendues qu'en octobre dernier.</p> <p>Le délai pris par les travaux de la commission d'enquête publique semble pour partie justifier le retard pris dans l'adoption de cet arrêté.</p>
258 Div II	Disposition dont le but est de décaler l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA au 1er janvier 2020, il a ainsi reporté d'un an la mise en place de la procédure automatisée des données budgétaires et comptables permettant la détermination des attributions du FCTVA, en raison de la nécessité d'approfondir l'évaluation financière de la nouvelle assiette. Il prévoit que les modalités de mise en œuvre des procédures sont définies par décret.	Décret	<p>Ce décret n'a pas été pris et l'automatisation du FCTVA a, à nouveau, été décalée d'un an par l'article 249 de la loi de finances pour 2020. Ce décalage de deux ans de la réforme témoigne de la difficulté à la faire aboutir à coût nul. Les simulations menées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les années 2015 à 2017 identifiaient en effet, dans les évaluations préalables au projet de loi de finances pour 2020, un surcoût évalué entre 250 et 400 millions d'euros.</p>

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises ou devenues sans objet)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
3 Div III	Modalités de l'indemnité forfaitaire covoiturage prise en charge par l'employeur.	Décret	Devenue sans objet : article abrogé et réécrit par l'article 82 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités
21 Div I, 2°, b)	Extension du périmètre des bassins urbains à dynamiser	Arrêté	Arrêté du 11 avril 2019
24 Div I	Éléments caractérisant l'impossibilité technique de valoriser des déchets non dangereux.	Arrêté	Arrêté du 31 décembre 2018
24 Div I	Éléments caractérisant l'impossibilité technique de valoriser des déchets non dangereux et conditions dans lesquelles sont précisées, pour une durée ne pouvant excéder trois mois, l'impossibilité d'identifier les producteurs et l'incapacité technique de prise en charge des déchets en provenance d'un dépôt non autorisé de déchets abandonnés constatées par arrêté préfectoral.	Décret	Décret n°2019-1176 du 14 novembre 2019
26 Div I	Suppression des taxes à faible rendement.	Décret en CE	Décret n° 2019-674 du 28 juin 2019
26 Div VIII al 7 a)	Domicile de secours prévu à l'article L. 122-1 du code de l'action sociale et des familles pour l'attribution des prestations d'aide sociale départementale pour les patrons et compagnons bateliers.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-1254 du 29 novembre 2019
26 Div XiV	Désignation du liquidateur	Arrêté	Arrêté du 27 juin 2019
27 al 3	Fixation du taux de la redevance proportionnelle aux recettes ou aux bénéfices de la concession due par les concessionnaires hydrauliques, tenant compte des caractéristiques de la concession hydroélectrique.	décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-664 du 28 juin 2019
30 Div I	Suppression de dépenses fiscales inefficaces.	Décret	Décret n°2019-583 du 13 juin 2019
32 Div I	Aménager le régime de groupe fiscal.	Décret	Décret n°2019-594 du 14 juin 2019

34 Div I	Réformer le régime de déductibilité des charges financières conformément à la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 dite « ATAD » (groupe et non-groupe) et obligations déclaratives des charges financières nettes de la société mère du groupe mentionné au I du présent article.	Décret	Décret n°2019-594 du 14 juin 2019
40	Moderniser le dispositif fiscal en faveur de la transmission à titre gratuit des entreprises, dit « Dutreil transmission ».	Décret	Décret n° 2019-653 du 27 juin 2019
41 Div I, 2°	Imposition des plus-values sur crypto-actifs	Décret	Décret n° 2019-656 du 27 juin 2019
41 Div I, 4°	Imposition des plus-values sur crypto-actifs	Décret	Décret n° 2019-656 du 27 juin 2019
48	Modalités d'application de l'obligation déclarative des trusts.	Décret	Décret n° 2019-584 du 13 juin 2019
50 Div I	Créer une exception au principe d'irrévocabilité de l'option pour l'impôt sur les sociétés dans le cas où le dirigeant de l'entreprise estime avoir effectué un choix de régime fiscal qui s'avère pénalisant pour l'entreprise.	Décret	Décret n° 2019-654 du 27 juin 2019
56 Div I et II	Création d'un dispositif d'amortissement fiscal pour les investissements réalisés par les armateurs dans des navires ou des équipements répondant à des enjeux de transition écologique	Décret	Devenue sans objet : article abrogé
56 Div I et II	Condition de réduction des particules fines selon des normes d'émissions définies par arrêté du ministre chargé de la mer	Arrêté	Devenue sans objet : article abrogé
79 Div I	Ce décret a pour objet de préciser les critères d'éligibilité et de versement de la compensation de pertes de bases de contribution économique territoriale, de produit d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux et de ressources de redevance des mines.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-608 du 18 juin 2019
79 Div I	Modernisation du mécanisme de compensation de perte de ressources de contribution économique territoriale (CET). Ce décret a pour objet de préciser les modalités de fonctionnement du fonds de compensation.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-609 du 18 juin 2019
79 Div III	Création d'un fonds de compensation horizontale pour l'accompagnement à la fermeture des centrales de production d'électricité d'origine nucléaire et thermique	Décret	Décret n° 2019-609 du 18 juin 2019

81 Div I	Modalités selon lesquelles Pôle emploi peut concourir à l'instruction administrative de la demande de revenu de solidarité active (art. L262-15, CASF).	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-1321 du 28 décembre 2018
81 Div I	Conditions dans lesquelles les frais de gestion supplémentaires exposés par la caisse d'allocations familiales de Guyane, au titre des nouvelles compétences qui lui sont déléguées en vertu du présent chapitre à compter du 1er janvier 2019 sont pris en charge par l'État (art. L262-24 CASF).	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-1321 du 28 décembre 2019
81 Div I	Règles applicables à la convention conclue entre l'État et la caisse d'allocations familiales de Guyane (art. L262-25 CASF). L'échange de données doit donner lieu à un décret distinct soumis à la consultation de la CNIL.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-1321 du 28 décembre 2020
81 Div I	Modalités d'examen du recours administratif devant la commission de recours amiable concernant toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active (art. L262-47 CASF).	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-1321 du 28 décembre 2021
		Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-371 du 26 avril 2019
81 Div II, 4°, 8°, 9° et 15°	Conditions de dépôt de la demande de revenu de solidarité active auprès de la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte ou d'un organisme sans but lucratif agréé.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2018-1321 du 28 décembre 2018
81 Div II, 4°, 8°, 9° et 15°	Conditions dans lesquelles les frais de gestion supplémentaires exposés par la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte au titre des nouvelles compétences qui lui sont déléguées en vertu du présent chapitre à compter du 1er janvier 2019 sont financés par l'État (art. L262-24 CASF).	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2018-1321 du 28 décembre 2018
81 Div II, 4°, 8°, 9° et 15°	Règles applicables à la convention conclue entre l'État et la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte (art. L262-25 CASF).L'échange de données doit donner lieu à un décret distinct soumis à la consultation de la CNIL.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2018-1321 du 28 décembre 2018
81 Div II, 4°, 8°, 9° et 15°	Modalités d'examen du recours administratif devant la commission de recours amiable concernant toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active (art. L262-47 CASF).	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-1321 du 28 décembre 2018
81 Div XII	Modalités de répartition entre les départements de Guadeloupe et de La Réunion, la collectivité territoriale de Martinique et les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon de l'enveloppe attribuée au titre des contrats de travail aidés mentionnés aux articles L. 5132-5, L. 5132-11-1, L. 5132-15-1, L. 5134-20, L. 5134-65, L. 5134-112 du code du travail, cofinancés par les départements.	Décret	Décret n° 2019-675 du 28 juin 2019

81 Div XII	Modalités de répartition entre les départements de métropole de l'enveloppe attribuée au titre des contrats de travail aidés mentionnés aux articles L. 5132-5, L. 5132-11-1, L. 5132-15-1, L. 5134-20, L. 5134-65, L. 5134-112 du code du travail, cofinancés par les départements.	Décret	Décret n° 2019-675 du 28 juin 2019
83 Div I	Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	Arrêté	Arrêté du 27 février 2019
83 Div VI	Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	Arrêté	Arrêté du 6 mai 2019
83 Div IX	Montant des droits, dans la limite de 7 600 €, perçus par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail pour la réception, le stockage, le traitement et l'analyse des informations des dossiers de notification de mise sur le marché de produits du vapotage contenant de la nicotine.	Décret	Devenue sans objet : la suppression de cette taxe par l'article 21 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 rend cette mesure réglementaire sans objet.
83 Div XV	Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	Décret	Décret n°2019-347 du 20 avril 2019
86	Révisions de taux de diverses taxes	Arrêtés	L'article 81 de la loi de finances pour 2020 ayant déplafonné l'affectation de ces taxes pour les différents centres et comités visés par l'article 86 de la loi de finances pour 2019, la logique d'une révision des taux en fonction des baisses de plafond d'affectation s'est trouvée remise en cause, de sorte que le ministère de l'économie n'a pas fait usage de cette faculté de révision des taux. Les arrêtés ne sont donc plus attendus.
96 Div II	Une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée revenant à l'État, d'un montant de 545 millions d'euros, est affectée en 2019 aux régimes obligatoires de sécurité : un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget constate la répartition de ce financement.	Arrêté	Arrêté du 4 juin 2019
98 Div II	Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	Décret	Décret n°2018-1326 du 28 décembre 2018
110 Div II	Assouplissement des conditions d'éligibilité au crédit d'impôt pour le rachat des entreprises par leurs salariés	Décret	Décret n°2019-1544 du 30 décembre 2019

112	Impositions des plus-values sur les valeurs mobilières et droits sociaux en cas de transfert du domicile fiscal (<i>exit tax</i>).	Décret	Décret n°2019-868 du 21 août 2019
115	Élargir, sous conditions, les cas de remploi du produit de cession à la souscription de parts de certaines structures de capital risque ayant vocation à investir majoritairement dans des petites ou moyennes entreprises (PME). Corrélativement, porter le montant minimum devant être remployé pour le bénéfice du maintien du report d'imposition de la plus-value d'apport de 50% à 60 % du produit total de cession, par la holding, des titres apportés.	décret	Décret n°2019-1142 du 7 novembre 2019
130 Div I	Conditions dans lesquelles les différends entre l'administration française et les administrations d'autres États membres de l'Union européenne découlant de l'interprétation et de l'application de conventions fiscales conclues entre la France et un ou plusieurs États membres de l'Union européenne peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement des différends fiscaux dans l'UE.	Décret	Décret n°2019-616 du 21 juin 2019
130 Div I	Modalités selon lesquelles l'administration fiscale française notifie au contribuable les règles de fonctionnement de la commission consultative, déterminées conjointement par l'administration fiscale française et celles des autres États membres concernés.	Décret	Décret n°2019-616 du 21 juin 2019
131 Div I 3° a)	Prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine, assortie de mesures anti-abus	Arrêté	Arrêté du 3 mai 2019
135 Div I 7°	Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les zones de développement prioritaires	Arrêté	Arrêté du 11 mars 2019 constatant le classement de communes en zone de développement prioritaire
139	Ouvrir la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies C du CGI aux opérations de simple réhabilitation et rénovation de logements sociaux de plus de vingt ans situés dans certaines communes prioritaires des collectivités d'outre-mer (COM) et de Nouvelle-Calédonie.	décret	Décret n°2019-583 du 13 juin 2019
143 Div I, 2°	Seuil de ventes et d'écoutes d'albums ouvrant droit au crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres phonographiques.	Décret	Décret n°2020-380 du 30 mars 2020

146 Div III	Augmentation du taux du crédit d'impôt international pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels	Décret	Selon le SGG, à la suite du refus de validation par la Commission européenne de la mesure, les autorités françaises ont, le 24 juin 2019, procédé au retrait de la notification de celle-ci. Dès lors aucun décret d'entrée en vigueur de la mesure telle qu'issue de la loi de finances pour 2019 ne sera pris.
147, I, 2°, a)	Nombre de personnes maximal pouvant être accueilli dans le lieu de présentation du spectacle musical qui entend ouvrir droit au crédit d'impôt.	Décret	Décret n°2019-607 du 18 juin 2019
149, Div I, b)	Modalités de transmission à l'administration fiscale sur un support électronique des informations relatives aux dons et versements effectués par une entreprise pour un montant de plus de 10 000€ au cours d'un exercice.	Décret	Décret n°2019-531 du 27 mai 2019
153	Ouvrir aux bailleurs privés la possibilité de bénéficier du crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du CGI au titre des acquisitions et constructions de logements financés à l'aide de prêts locatifs sociaux (PLS) et relever les quotas de logements éligibles.	Décret	Décret n°2019-583 du 13 juin 2019
176	Stations radioélectriques de téléphonie mobile que les opérateurs de radiocommunications mobiles ont l'obligation d'installer pour couvrir les zones caractérisées par un besoin d'aménagement numérique	Arrêté	Pour l'année 2018, l'arrêté du 4 juillet 2018 a défini la liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée et l'arrêté du 21 décembre 2018 a défini la liste complémentaire ; Pour l'année 2019, l'arrêté du 21 mars 2019 a défini la première liste des zones à couvrir par les opérateurs de radiocommunications mobiles au titre du dispositif de couverture ciblée et l'arrêté du 12 juillet 2019 a défini la deuxième liste.
179	Taxe d'aéroport	Arrêté	Arrêté du 25 mars 2019
179	Taxe d'aéroport	Arrêté	Arrêté du 15 avril 2019

182 Div I, 3°	Plafond des revenus du foyer fiscal afin que les dépenses de pose mentionnées au c du 1 et les dépenses de dépose mentionnées au m du même 1 ouvrent droit au crédit d'impôt (équipement de chauffage à énergie renouvelable et cuve à fioul).	Décret	Décret n°2019-88 du 11 février 2019
182 Div I, 3°	Plafond des revenus du foyer fiscal afin que les dépenses de pose mentionnées au c du 1 et les dépenses de dépose mentionnées au m du même 1 ouvrent droit au crédit d'impôt (équipement de chauffage à énergie renouvelable et cuve à fioul).	Arrêté	Arrêté du 1 ^{er} mars 2019
183 Div II	Dans l'attente de la mise en œuvre du dispositif de chèque conversion mentionné au I du présent article, des aides financières sont mises en place par les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel, au profit du propriétaire d'un appareil ou équipement gazier, utilisé pour le chauffage ou la production d'eau chaude sanitaire, d'une puissance inférieure à 70 kilowatts, ou d'une puissance supérieure à 70 kilowatts s'il est utilisé pour le chauffage ou la fourniture d'eau chaude sanitaire d'un local à usage d'habitation, situé sur un site de consommation raccordé à leurs réseaux respectifs dans une commune concernée par l'opération de conversion du réseau de gaz à bas pouvoir calorifique, dont l'impossibilité d'adaptation ou de réglage a été vérifiée dans le cadre des opérations de contrôle mentionnées à l'article L. 432-13 du code de l'énergie, afin de lui permettre d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement. Un arrêté précise la liste des communes concernées.	Arrêté	Arrêté du 20 février 2019
183 Div IV	Modalités d'application des I à III de l'article 183 de la présente loi relatif au chèque pour la conversion d'un appareil de chauffage au gaz.	Décret	Décret n°2019-114 du 20 février 2019
184	Prorogation pour trois ans et ajustements du crédit d'impôt éco PTZ.	Décret	Décret n°2019-281 du 5 avril 2019
191 Div II, B	Conditions d'application et de recouvrement de la taxe de balayage.	Décret	Décret n°2019-517 du 24 mai 2019
192 Div I	Modalités selon lesquelles, pour les huiles de cuisson usagées, seule est prise en compte l'énergie contenue dans les produits dont la traçabilité a été assurée depuis leur production pour l'application de certains seuils pour l'établissement de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants.	Décret	Décret n°2019-570 du 7 juin 2019

192 Div I	Modalités selon lesquelles seule est comptée double l'énergie contenue dans les produits dont la traçabilité a été assurée depuis leur production pour l'établissement de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants.	Décret	Décret n°2019-570 du 7 juin 2019
192 Div I	Seuil défini au 1, liste des matières premières définies au 2 et conditions particulières mentionnées au premier alinéa du 1 ainsi que les modalités selon lesquelles elles sont constatées.	Décret	Décret n°2019-570 du 7 juin 2019
192 Div I	Documents et justificatifs devant être fournis par le redevable aux fins de la prise en compte des produits dans la détermination de la part d'énergie renouvelable pour l'établissement de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants.	Décret	Décret n°2018-1354 du 28 décembre 2018
201 Div I, B	Opérations, ne relevant pas du paiement de l'impôt, que l'État ne peut confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs pour assurer les opérations d'encaissement et de décaissement en numéraire au titre des recettes et dépenses de l'État, des établissements publics de santé ainsi que des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.	Décret	Décret n°2019-757 du 22 juillet 2019
201 Div V	Modalités d'application des I et II de l'article 201 de la présente loi, notamment les modalités de reddition des comptes auprès de l'État et d'évaluation des conditions d'exercice et de la qualité du service rendu ainsi que les règles d'imputation des opérations du prestataire dans les écritures du comptable public.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-1443 du 23 décembre 2019
201 Div VI	Date d'entrée en vigueur des I à V de l'article 201 de la présente loi, et au plus tard le 1er juillet 2020.	Décret	Décret n°2019-757 du 22 juillet 2019
204 Div VI	Montant, compris entre 500 euros et 3 000 euros, de la saisie administrative à tiers détenteur en-dessous duquel les sommes laissées au compte ne sont indisponibles qu'à concurrence du montant de la saisie.	Décret	Décret n°2018-1353 du 28 décembre 2018
209 Div I	Barème du droit que les personnes physiques et morales immatriculées au répertoire des métiers et de l'artisanat acquittent à la chambre de métiers et de l'artisanat compétente.	Décret	Décret n°2019-987 du 25 septembre 2019
223 Div I	Revalorisation de l'allocation de reconnaissance et de l'allocation viagère des conjoints survivants d'anciens membres des formations supplétives : Un arrêté conjoint des ministres chargés des rapatriés et du budget fixe le montant annuel de la rente viagère et du complément de capital prévus respectivement aux 1° et 2° du présent II	Arrêté	Deux arrêtés du 30 décembre 2019

226	Extension du dispositif « Pinel » aux opérations de rénovation dans les villes où les besoins de réhabilitation sont particulièrement marqués et dans les communes signataires d'une convention d'opération de revitalisation de territoire	Décret	Décret n°2019-232 du 26 mars 2019
		Arrêté	Arrêté du 26 mars 2019
232	Modification des modalités d'indemnisation des victimes des essais nucléaires français	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-520 du 27 mai 2019
233	Pérennisation du financement du plan Ecophyto et fixation des modalités de contribution des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)	Arrêté	Arrêté du 11 février 2019
234	Évolution du régime de la redevance pour pollutions diffuses	Arrêté	Arrêté du 29 novembre 2019
239 Div I 1° a)	Modalités selon lesquelles l'organisme mentionné à l'article L512-1 du code des assurances reverse à l'Autorité des marchés financiers les frais d'inscription annuels sur le registre unique et, pour les conseillers en investissements financiers et les conseillers en investissements participatifs, de la contribution mentionnée aux k et l du 4o du II de l'article L. 621-5-3.	Décret	Décret n°2019-605 du 17 juin 2019
239 Div I 1° a)	Réforme des droits et contributions perçus par l'Autorité des marchés financiers	Arrêté	Arrêté du 6 février 2019
239 Div I 2° a)	Montant du droit dû, supérieur à 2 000 euros et inférieur ou égal à 10 000 euros, à l'occasion de la soumission par un émetteur d'un document d'information sur un programme d'émission, une émission, une cession ou une admission d'instruments financiers mentionnés au 2 du II ou au III de l'article L. 211-1 donnant lieu au visa préalable de l'Autorité des marchés financiers en application de l'article L. 621-8.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I 2° a)	Montant du droit dû, supérieur à 6 000 euros et inférieur ou égal à 15 000 euros, à l'occasion du dépôt auprès de l'Autorité des marchés financiers des projets de documents d'information et de contrat type mentionnés à l'article L. 550-3 conformes aux articles L. 550-1 à L. 550-5.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Conditions dans lesquelles une contribution est due à l'occasion de toute offre publique mentionnée aux articles L. 433-1 à L. 433-5.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux de la contribution, ne pouvant excéder 0,25 pour mille et son montant ne peut être inférieur à 1 000 euros.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux de la contribution sur la capitalisation boursière, qui ne peut excéder 0,25 pour mille.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018

239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 30 000 euros et inférieur ou égal à 60 000 euros, dans le cadre du contrôle des entreprises d'investissement et des établissements de crédit agréés en France au 1er janvier pour fournir au moins un service d'investissement.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 30 000 euros et inférieur ou égal à 60 000 euros, dans le cadre du contrôle des succursales d'entreprises d'investissement et d'établissements de crédit de pays tiers agréés en France au 1er janvier pour fournir au moins un service d'investissement.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 20 000 euros et inférieur ou égal à 40 000 euros, dans le cadre du contrôle des entreprises d'investissement et les établissements de crédit habilités à fournir en libre établissement en France, au 1er janvier, au moins un service d'investissement.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux multiplicateur, qui ne peut excéder 0,015 pour mille, du montant de la contribution égal à l'encours des actifs gérés sous mandat, quel que soit le pays où les actifs sont conservés ou inscrits en compte, pour les entreprises d'investissement et les établissements de crédit agréés en France pour fournir le service d'investissement mentionné au 4 de l'article L. 321-1.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux multiplicateurs, qui ne peuvent excéder 0,015 pour mille, du montant de la contribution égal à l'encours des parts, des actions ou des titres de créance émis par les placements collectifs de droit français et de droit étranger et les fonds d'investissement de droit étranger, et des actifs gérés sous mandat, quel que soit le pays où les actifs sont conservés ou inscrits en compte, pour les sociétés de gestion de placements collectifs mentionnées à l'article L. 543-1 et les placements collectifs n'ayant pas délégué globalement la gestion de leur portefeuille.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 1 000 euros et inférieur ou égal à 2 000 euros, pour les personnes morales qui gèrent des fonds d'investissement alternatifs mentionnés au 3o du III du même article L. 214-24.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux multiplicateur, qui ne peut excéder 0,015 pour mille, du montant de la contribution égal à l'encours global des parts ou des actions des organismes de placement collectif en valeurs mobilières ou fonds d'investissement alternatifs de droit français qu'elles gèrent, pour les sociétés de gestion mentionnées aux articles L. 532-20-1 et L. 532-21-3.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018

239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 20 000 euros et inférieur ou égal à 40 000 euros, dans le cadre du contrôle des sociétés de gestion qui gèrent des organismes de placement collectif en valeurs mobilières ou des fonds d'investissement alternatifs et qui sont habilités à fournir en libre établissement en France, au 1er janvier, au moins un service d'investissement.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Taux multiplicateur, qui ne peut dépasser 0,9%, du montant de la contribution égal à leur produit d'exploitation réalisé au cours de l'exercice précédent, pour les dépositaires centraux, entreprises de marché et chambres de compensation d'instruments financiers.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 400 euros et inférieur ou égal à 1 500 euros, pour les administrateurs d'indices de référence mentionnés au 6 du 1 de l'article 3 du règlement (UE) 2016/1011 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016, lorsqu'ils ne sont pas soumis au paiement d'une contribution au titre d'une autre disposition du présent article.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 400 euros et inférieur ou égal à 1 500 euros, pour les prestataires de services de communication de données mentionnés à l'article L. 549-1 du présent code, lorsqu'ils ne sont pas soumis au paiement d'une contribution au titre d'une autre disposition du présent article.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 400 euros et inférieur ou égal à 1 000 euros, pour les conseillers en investissements financiers.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
239 Div I, 2° b)	Montant de la contribution, supérieur à 400 euros et inférieur ou égal à 1 000 euros, pour les conseillers en investissements participatifs.	Décret	Décret n°2018-1327 du 28 décembre 2018
243 Div V	Modalités d'application de l'article 243 de la présente loi, relatif au dispositif permettant à l'État, pour une durée de trois ans reconductible, de déléguer par convention la réalisation des opérations relevant de la compétence exclusive du comptable public aux établissements publics de santé, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics locaux qui s'y rattachent.	Décret en CE	L'article 243 est abrogé par l'article 237 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019

244 al 2	Conditions d'application de l'article 244 de la présente loi relatif à l'application de l'article L. 5424-1 du code du travail (droit à l'allocation chômage) aux personnels mentionnés aux 1°, 2° et 5° du même article L. 5424-1, à l'exception de ceux relevant de l'article L. 4123-7 du code de la défense, lorsque ces personnels sont involontairement privés de leur emploi.	Décret en CE	L'article 244 a été abrogé par le V de l'article 72 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019
245	Modalités d'application de l'article L. 626-1 du CESEDA (montant de la contribution spéciale due par l'employeur pour chaque travailleur étranger non autorisé à travailler)	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2020-163 du 26 février 2020
256 Div III	Modalités d'application de l'article 256 de la présente loi, relatif à l'institution, à compter de 2019, d'une dotation budgétaire destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-701 du 3 juillet 2019
259 Div I	Modalités d'application de l'article L3334-10 relatif à la dotation de soutien à l'investissement des départements, répartie au profit des départements de métropole et d'outre-mer, de la métropole de Lyon, de la collectivité de Corse et des collectivités territoriales de Guyane, de Martinique, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-701 du 3 juillet 2019
261 Div I	Modalités d'application du I de l'article 261 de la présente loi, relatif au fonds de soutien interdépartemental à destination des départements.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-701 du 3 juillet 2019
268 Div II	Modalités d'application de l'expérimentation du service du revenu de solidarité active par la remise d'un titre de paiement délivré par la caisse d'allocations familiales en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin.	Décret en CE	Le Conseil d'État, saisi pour avis du projet de décret, a estimé que les dispositions de l'article 268 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 étaient manifestement contraires aux dispositions de l'article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales et par suite à l'article 74 de la Constitution.

274	Conditions d'application du calcul du taux de la décote du prix de cession de terrains du domaine privé de l'État destiné à la réalisation d'un programme de logement social, dans la limite d'un plafond établi en considération du coût moyen constaté pour la construction de logements sociaux à l'échelle de la commune ou de l'agglomération, lorsqu'une collectivité territoriale, un établissement public, une société ou un opérateur mentionnés au 1° du présent II dispose de réserves foncières propres et de biens susceptibles de permettre la réalisation d'un programme qui comporte la construction de logements sociaux.	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n°2019-1460 du 26 décembre 2019
277 Div III	Les remises de créances mentionnées au I sont accordées par arrêté publié au Journal officiel.	Arrêté	Arrêté du 12 février 2020

3. Quatre dispositions prévoyant ou prolongeant une expérimentation

En cohérence avec la nouvelle démarche entreprise par notre collègue, Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, **relative au suivi des expérimentations, il faut signaler l'introduction de trois d'entre elles par la loi de finances pour 2019, ainsi que la prolongation d'une expérimentation** qui arrivait à échéance. Ces 4 dispositions ont toutes été introduites par voie d'amendement.

L'article 12 autorise, à titre expérimental et dans cinq départements au plus, **l'établissement d'une convention entre les maisons de services au public (MSAP) et l'administration fiscale** afin de définir les modalités dans lesquelles ces maisons pouvaient **accompagner les contribuables dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source** de l'impôt sur le revenu. Le Parlement sera destinataire d'un rapport du Gouvernement sur cette expérimentation, remis au plus tard le 15 septembre 2020.

L'article 196 a prorogé jusqu'au 15 avril 2021 l'expérimentation relative à une tarification sociale de l'eau potable mise en place par la loi du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.

Cette loi avait mis en place une expérimentation de cinq ans permettant de favoriser l'accès à l'eau et permettant de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau. **L'expérimentation s'était achevée en avril 2018**, et une cinquantaine de collectivités territoriales organisatrices des services d'eau et d'assainissement avaient été volontaires pour mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau potable.

La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) avait prorogé l'expérimentation relative à une tarification sociale de l'eau potable jusqu'au 15 avril 2021, en précisant qu'elle ne s'appliquerait qu'aux collectivités territoriales et groupements de collectivités déjà engagés dans cette expérimentation. Le Conseil constitutionnel a censuré la mesure en estimant que cette disposition ne présentait pas « *de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale* »¹.

Le Sénat a donc adopté un amendement de Mme Monique Lubin avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, reprenant les mesures censurées de la loi ÉLAN. D'après les auteurs de l'amendement, **cette prolongation répondait à une demande forte des collectivités, car une faible proportion des collectivités engagées avait pu démarrer l'expérimentation.**

L'article 242 permet aux collectivités territoriales et à leurs groupements volontaires de mettre en œuvre, à titre expérimental, un compte financier unique à compter de l'exercice budgétaire 2020. Deux vagues d'expérimentation sont ouvertes : la première pour les exercices 2020 à 2022, la seconde pour les exercices 2021 et 2022. La période de candidatures s'est achevée en juin 2019. Les collectivités admises dans chacune des vagues sont listées à l'arrêté interministériel du 13 décembre 2019. Les collectivités sélectionnées doivent alors passer une convention avec l'État, après délibération habilitant l'exécutif à le faire. **La maquette expérimentale du CFU est quant à elle fixée par l'arrêté interministériel du 16 octobre 2019.** La définition de cette maquette a fait l'objet de réunions avec les représentants des collectivités et les administrations centrales (DGFIP, DGCL).

Lors de l'examen de cet article au Sénat, nos collègues Claude Nougein et Thierry Carcenac, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », estimaient que les « *conditions semblaient réunies pour le lancement de cette expérimentation attendue par de nombreuses collectivités* », et que cette réforme revêtait une « *acuité particulière dans le contexte actuel d'évolution du secteur public local* ». Prévue au plus tard six mois avant la fin du troisième exercice budgétaire d'application, soit six mois avant la fin de l'exercice budgétaire 2022, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement s'avère « *indispensable pour tirer le bilan de cette expérience et en ajuster, le cas échéant, les modalités* ».

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

L'article 268 prévoit, en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin et à titre expérimental, le versement du revenu de solidarité active (RSA) en partie sous forme de titre de paiement permettant le retrait de monnaie fiduciaire auprès des établissements bancaires. Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation, introduite à l'initiative du gouvernement par l'Assemblée nationale, doivent être précisées par décret.

Le Conseil d'État, saisi pour avis du projet de décret, a estimé que les dispositions de **l'article 268 étaient manifestement contraires aux dispositions de l'article LO 6313-1 du code général des collectivités territoriales et par suite à l'article 74 de la Constitution**. Il semblerait ainsi que cette expérimentation n'ait pas lieu, et partant, que le rapport prévu par ce même article afin d'en présenter au Parlement le bilan ne soit pas remis. Notons toutefois que cette difficulté juridique ne se pose que pour Saint-Martin, collectivité d'outre-mer soumise à un régime de répartition des compétences particulier. La Guyane et Mayotte étant pour leur part régis par le principe d'identité législative, une mise en œuvre de l'expérimentation dans ces deux territoires aurait été pleinement possible. Elle faisait d'ailleurs partie des mesures envisagées par le gouvernement afin d'éviter les risques de fraude.

À ces 4 articles de la LFI pour 2019 relatifs à des mesures expérimentales, s'ajoute le suivi d'une expérimentation prévue par la loi « PACTE », concernant le **financement participatif sous forme de prêts portant intérêt au sein d'une communauté professionnelle**. Considérée comme « mal calibrée » par le Sénat¹, cette expérimentation avait été supprimée puis rétablie par l'Assemblée nationale.

Il faut enfin rappeler que **le bilan d'une expérimentation votée en loi de finances pour 2018, n'a jamais été remis au Parlement**.

Il s'agissait de la mise en place du **dispositif expérimental des « emploi francs »**. **Introduit par l'article 175**, ce dispositif mis en place entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 décembre 2019, permet à toute entreprise ou association, où qu'elle soit située sur le territoire national, de bénéficier d'une aide financière pour l'embauche en CDI ou en CDD d'au moins six mois d'un demandeur d'emploi, résidant dans l'un des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) dont la liste doit être fixée par arrêté des ministres chargés de l'emploi, de la ville et du budget.

Le rapport n'a pas été remis à ce jour. Comme l'avaient relevé **nos collègues Emmanuel Capus et Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux de la mission « Travail et emploi »**, ce défaut de transmission est d'autant plus problématique que le projet annuel de performances de la mission annexé au projet de loi de finances pour 2020 prévoit la généralisation du dispositif en 2020. Un rapport distinct émanant du Comité d'évaluation du

¹ Voir notamment le commentaire de cet article du rapport de la commission spéciale : <https://www.senat.fr/rap/l18-254-1/l18-254-16.html#toc128>

dispositif a certes été publié sur le site de la DARES le 13 décembre 2019, en tout état de cause après que le Parlement n'ait eu à se prononcer en première lecture sur les crédits afférents.

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES DEPUIS LE DERNIER CONTRÔLE : UN DÉSTOCKAGE MESURÉ

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 37 cette année contre 39 l'an dernier. Le déstockage s'avère plus important que l'an dernier, **4 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées depuis le 31 mars 2019, contre une seule sur 11 l'an dernier**, et 21 des 37 mesures non prises ont été satisfaites ou sont devenues sans objet.

Il faut relever que certains dispositifs votés il y a plusieurs années ont pu être abrogés, du fait de difficultés importantes pour leur application, liées à des motifs juridiques ou d'absences de concertation avec les interlocuteurs concernés par exemple.

Cependant, des difficultés similaires persistent pour d'autres dispositions, aussi **serait-il pertinent que le Gouvernement entreprenne des démarches de « réexamen » de ces dispositions**, afin de préciser les suites possibles qu'elles appellent, faute d'application réglementaire, et de proposer d'éventuels aménagements dans des textes ultérieurs tels que le projet de loi de finances pour 2021.

Il semble en effet difficilement compatible avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de la clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verront sans doute jamais le jour**, et ceci d'autant plus que certaines de ces dispositions sont appliquées malgré tout, en l'absence de tout cadre réglementaire.

Recommandation n° 2 : Afin de préciser les suites qu'elles appellent et de proposer un éventuel aménagement législatif, entreprendre un réexamen des mesures inappliquées par voie réglementaire à partir de la liste des mesures établie dans le présent rapport.

Liste de 13 dispositions nécessitant d'être réexaminées à l'aune des difficultés durables rencontrées dans leur application

Redevance pour la certification sanitaire ou phytosanitaire				
<i>Voir le commentaire:</i>	Article de loi	Article de code	Texte prévu	Dispositif
<i>Pages 59-60</i>	Article 58 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012	Article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	Décret	Fixation des conditions d'acquittement de la redevance de l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime
<i>Pages 59-60</i>		Article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Fixation des tarifs de la redevance de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime en fonction de la nature des marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales
<i>Pages 59-60</i>	Article 61 loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013	Article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.
<i>Pages 59-60</i>	Article 103 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014	Article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.236-2 du code rural et de la pêche maritime
<i>Pages 59-60</i>		Article L.251-15 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.251-15 du code rural et de la pêche maritime
Dispositions du code monétaire et financier				
<i>Pages 60-61</i>	Article 63 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Art. L. 214-23-2 du code monétaire et financier	Arrêté	Agrément de l'organisme doté de la personnalité morale chargé de la gestion d'un référentiel de place unique.
<i>Pages 60-61</i>			Arrêté	Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libératoire pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère.

Pages 60-61			Arrêté	Frais d'inscription annuels.
Page 61	Article 9 loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière	L. 451-1-6 du code monétaire et financier	Arrêté	Conditions d'accès du public au stockage centralisé de l'information réglementée sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.
Régime de droits d'accises concernant les sociétés entrepositaires agréées				
Page 48	Article 72 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	Art. 302 D du code général des impôts	Décret	Fixation des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant.
Page 48			Arrêté	Fixation du modèle et du contenu des déclarations mensuelles et annuelles.
Page 62	Article 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016	Article 158 <i>octies</i> du code des douanes	Arrêté	Dispense de caution solidaire lorsque le montant total des garanties demandé à l'ensemble des entrepôts, pour lesquels une société dispose du statut d'entrepositaire agréé, est inférieur à un montant fixé par arrêté.
Autres dispositions				
Page 59	Article 134 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012	Article 568 <i>bis</i> du code général des impôts	Décret	Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer - Définition des règles générales d'implantation en fonction desquelles sont accordées les licences par département

A. CINQ LOIS SORTENT CETTE ANNÉE DU « STOCK » SUIVI PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. La loi de finances rectificative pour 2011

33 mesures étaient initialement attendues dans la loi n° 2011-1778 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, et **2 mesures devaient encore être prises au titre de son article 52**. Ce dernier a inséré dans le code minier l'article L. 132-16-1, relatif à la création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer, qui renvoyait à deux décrets la fixation du taux de calcul de cette redevance et ses modalités d'application, notamment les garanties assurées au titulaire du titre d'exploitation en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de la redevance.

Il a été rappelé lors de ces derniers bilans qu'il était difficile de déterminer la date prévisionnelle d'entrée en vigueur de cette redevance tant qu'aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'avait eu lieu. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020.

Cet article L. 132-16-1 a finalement été abrogé par l'article 21 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, les décrets attendus ne le sont plus par voie de conséquence. Aussi **la loi de finances rectificative pour 2011 peut donc être considérée comme intégralement appliquée**.

2. La loi de finances pour 2016

Sur les 63 mesures prévues initialement par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, **une seule mesure restait en attente, au titre de l'article 45**. Pour rappel, **l'article 45 a modifié l'article 49 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, laquelle a ouvert un compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »**. Ce dernier permet de retracer la répartition du produit des amendes issues du contrôle automatisé et des autres amendes de la police de la circulation et d'en garantir l'affectation à des opérations de sécurisation routière. Le III de cet article est venu tirer les conséquences de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'ANCSSES). À cet effet, elle a introduit une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 consistant à ne maintenir que les seules dispositions afférentes au fonds interministériel. En outre, la nouvelle rédaction rend compte de la volonté du législateur de faire contribuer le fonds au financement d'actions de prévention de la radicalisation.

Il importait, dès lors, de s'assurer que cette nouvelle rédaction soit suivie d'une modification du décret en Conseil d'État du 26 juin 2007, afin qu'il tienne désormais compte de l'existence et du fonctionnement autonome

du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), d'une part, et de l'extension du champ des actions qu'il finance, d'autre part.

Après plusieurs années de retard, c'est ce que prévoit le décret n° 2019-1259 du 28 novembre 2019 modifiant le code de la sécurité intérieure et relatif au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance, qui met en place un fonds dont l'utilisation est fixée par le comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation.

Cependant, il convient de remarquer qu'entre la loi de finances pour 2016 et la prise du décret, le financement de ce fonds a évolué. Prévu pour être initialement alimenté par un prélèvement sur les amendes de circulation routière du CAS « **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** », **il est désormais financé sur le budget général du ministère de l'Intérieur** et géré par le SG-CIPDR, ce qui semble davantage cohérent avec ses missions qui, outre la prévention de la délinquance et celle de la radicalisation, intègrent désormais la lutte contre l'islamisme et le repli communautaire. Ainsi la circulaire du 5 mars 2020 précise que les crédits alloués au FIPD s'élèvent à 66,1 millions d'euros.

3. La loi de finances pour 2017

Parmi les 39 mesures réglementaires prévues par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, une seule mesure n'avait pas été prise avant le 31 mars 2019, date de clôture du dernier contrôle.

Cette mesure était attendue au titre de l'article 123, lequel affectait 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco-organismes agréés. Un décret devait fixer les modalités de versement de la quote-part du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation. Ces modalités ont donc été précisées dans le **décret n° 2019-271 du 3 avril 2019** relatif aux modalités de versement de la quote-part du droit annuel de francisation et de navigation aux éco-organismes agréés qui opèrent dans le cadre de la filière définie à l'article L. 541-10-10 du code de l'environnement pour la gestion de la fin de vie des navires de plaisance ou de sport.

Paru début avril 2019, ce texte avait déjà fait l'objet d'un commentaire dans le précédent rapport sur l'application des lois, sans être toutefois comptabilisé comme pris, la période de contrôle statistique s'étant achevée au 31 mars 2019.

4. La seconde loi de finances rectificative pour 2017

Sur les 33 dispositions de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 renvoyant à un texte réglementaire d'application, 4 restaient attendues.

L'article 75 a introduit une obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne. Il prévoyait la prise d'un arrêté pour fixer la liste des personnes morales de droit public auxquelles s'applique cette obligation. Cette liste a été établie par l'arrêté du 16 juillet 2019 fixant la liste des personnes morales de droit public mentionnées au 5° du I de l'article 4 du décret n°2018-689 du 1^{er} août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

Trois dispositions de l'article 76, qui étendait le recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises, devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret. Cependant, dès lors qu'une date maximale d'entrée en vigueur a été prévue par la loi, ces trois décrets étaient éventuels et n'ont pas été pris. Ils peuvent donc être considérés comme devenus sans objet.

5. Les articles de la loi « Sapin 2 » examinés au fond par la commission des finances

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 Sapin 2, dont la commission des lois était saisie au cours de la session 2016-2017, a fait l'objet d'une délégation au fond de certains articles pour leur examen par la commission des finances. À ce titre, elle n'est pas comptabilisée dans les statistiques relatives aux lois suivies par la commission des finances, mais dans celles relatives aux lois suivies par la commission des lois.

Une seule disposition prévue par l'article 80 restait inappliquée et dont la commission des finances avait souligné la difficulté.

Cet article 80 prévoit que les établissements distributeurs de livrets de développement durable proposent chaque année à leurs clients détenteurs d'un livret d'en affecter une partie sous forme de don soit à une personne morale relevant du champ de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1^{er} de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire, soit à un organisme de financement ou à un établissement de crédit assimilé aux entreprises solidaires d'utilité sociale, au sens de l'article 2 de cette même loi. Il était renvoyé à un décret pour préciser les modalités de l'affectation, notamment s'agissant de la sélection des bénéficiaires par le client.

Trois ans après l'entrée en vigueur de la loi « Sapin 2 », le **décret n° 2019-1297 précisant les modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire** a finalement été publié le 4 décembre 2019, et entre en vigueur le 1^{er} juin 2020.

Ce décret précise que les établissements distribuant le livret de développement durable et solidaire doivent proposer une liste d'au moins dix personnes morales relevant de l'économie sociale et solidaire ou d'un organisme de financement ou bien d'un établissement de crédit assimilé aux entreprises solidaires d'utilité sociale.

Il est particulièrement regrettable que le décret ait été pris trois ans après l'adoption de la mesure considérée, et rien ne permet encore de vérifier sa mise en œuvre effective, dont on ne sait si elle résulte de la réticence des pouvoirs publics ou des acteurs bancaires. Lors de l'examen du projet de loi dit « Sapin 2 », le rapporteur de la commission des finances, Albéric de Montgolfier, avait pour sa part estimé le dispositif de faible portée pour une procédure particulièrement lourde à mettre en œuvre.

La publication de ce décret permet néanmoins de considérer le stock de mesures de la loi « Sapin 2 » suivies par la commission des finances comme intégralement appliquée. Trois mesures suivies par les autres commissions permanentes restent cependant attendues pour cette même loi.

B. TROIS LOIS DONT LE TAUX D'APPLICATION A ÉVOLUÉ CETTE ANNÉE, SANS ÊTRE INTÉGRALEMENT APPLIQUÉES

Au cours de la session 2018-2019, des mesures d'application ont été soit prises, soit sont devenues sans objet, au titre des dispositions prévues par trois lois antérieures, sans pour autant les rendre intégralement appliquées.

1. La loi de finances rectificative pour 2015

Sur les **40 mesures prévues** par les dispositions de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, **3 restaient encore en attente de publication, au titre des articles 6 et 72. Un texte réglementaire a été pris depuis, portant son taux d'application à 95 %.**

L'article 6 de la loi de finances rectificative pour 2015 avait modifié les dépenses du compte de commerce « *Régie industrielle des établissements pénitentiaires* ». En effet, les produits de ce compte ne permettaient pas de couvrir le remboursement de l'intégralité des dépenses de personnel affecté à la régie industrielle. La loi de finances rectificative a donc prévu un remboursement partiel au budget général des dépenses de personnel des agents affectés à la régie industrielle, au lieu d'un remboursement total. La quotité de ce remboursement partiel devait être

fixée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget : il s'agit de l'arrêté du 25 novembre 2016 pris en application de l'article 23 de la loi de finances n° 50-1615 du 31 décembre 1950 portant ouverture des crédits applicables aux mois de janvier et février 1951 et autorisation provisoire de percevoir les impôts pour l'exercice 1951.

Le fonctionnement de ce compte devait enfin être précisé par décret, ce qui a été fait avec la publication du décret n° 2020-233 du 10 mars 2020 relatif au fonctionnement du compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».

L'article 72 avait pour objet de généraliser la **télédéclaration et le téléréglement des contributions indirectes** recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux **entrepôts agréés dispensés de caution** de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt. Ses dispositions devaient être appliquées **par un décret** afin de fixer des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant. Et **un arrêté** devait fixer le modèle et le contenu des déclarations mensuelles et annuelles.

Des consultations des différents acteurs économiques concernés (fédérations professionnelles des vins, des bières etc.) étaient en cours et ces textes devaient initialement être pris à l'automne 2017. **Ils n'ont à ce jour pas encore été publiés.**

2. La loi de finances pour 2018

45 dispositions de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 faisaient appel à un texte réglementaire d'application. Sur les 4 d'entre elles qui demeuraient en attente d'un tel texte, une a été appliquée et deux sont devenues sans objet, portant **le taux d'application à 98 %**.

L'article 68 a prorogé pour 4 ans, soit jusqu'en 2021, le dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire des particuliers, dit dispositif « Pinel », et l'a recentré sur les zones les plus tendues en termes de logements (zones A et B1), ainsi que sur les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

Le X bis de l'article 199 *novovicies* du code général des impôts, inséré par le présent article, a prévu un **dispositif de plafonnement du montant des frais et commissions** payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif « Pinel » d'encouragement au développement du logement locatif intermédiaire. Ce dispositif a été introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat. La définition de ses modalités doit faire

l'objet d'un décret dont une version préliminaire a été soumise à la consultation des acteurs à la mi-2018.

Ce décret a été pris, avec un **retard de près de deux années**, le 20 décembre 2019, avec une application aux actes authentiques signés à compter du 1^{er} avril 2020. Il s'agit du **décret n° 2019-1426 pris pour l'application du X bis de l'article 199 novovicies du code général des impôts** et relatif au plafonnement des frais et commissions des intermédiaires intervenant lors d'une acquisition de logement bénéficiant de la réduction d'impôt prévue à cet article.

Le V de l'article prévoit la remise, avant le 1^{er} septembre 2019, d'un rapport d'évaluation du dispositif Pinel dans son ensemble et non, comme le rapport prévu au IV, du seul zonage de ce dispositif. Ce rapport a été finalement **remis en novembre 2019** (cf. *infra* dans la partie consacrée aux rapports).

L'entrée en vigueur du renforcement temporaire du taux de la réduction d'impôt « Madelin », prévu par **l'article 74 de la loi de finances pour 2018** pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2018, devait avoir lieu à une date fixée par décret, qui ne pouvait être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne.

La mesure réglementaire, différée dans l'attente de la décision de la Commission européenne, est donc devenue sans objet, puisque la date limite du 31 décembre 2018 est dépassée.

Il peut toutefois être noté qu'un renforcement temporaire de la réduction d'impôt « Madelin » a de nouveau été adopté par l'article 137 de la loi de finances pour 2020 pour les versements effectués jusqu'au 31 décembre 2020, avec là encore une entrée en vigueur qui sera fixée par décret postérieurement à l'accord de la Commission européenne, qui n'a toujours pas été obtenu.

L'article 130 a mis en place sur la proposition du Gouvernement, à l'article L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation, une **taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social**. Cette taxe, qui dans le texte d'origine du projet de loi de finances devait porter sur le produit des cessions, a été recentrée sur les plus-values des cessions sur la proposition conjointe de nos collègues Philippe Dallier et Dominique Estrosi Sassone. Elle s'applique aux cessions de logements situés en France métropolitaine opérées au cours du dernier exercice clos par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées.

Le rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, avait constaté que la mise en œuvre de cette taxe, d'ailleurs difficile à concilier avec son souhait de favoriser par ailleurs les ventes de logements sociaux, était particulièrement difficile et supposait la mise en place de coordinations entre les bailleurs sociaux et l'administration. En conséquence, l'application du dispositif, initialement prévue à compter du 31 décembre 2017, avait été repoussée au 31 décembre 2019.

Ces difficultés ont finalement conduit le Gouvernement à proposer l'abrogation pure et simple de cette taxe, qui a été réalisée par l'article 22 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Introduit à l'initiative du député Éric Ciotti, rapporteur pour avis des crédits du programme 161 « Sécurité civile », l'article 171 prévoyait de rendre gratuites l'utilisation des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Le Sénat avait adopté cet article, suivant la proposition de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial des crédits du programme 161, considérant qu'il apparaissait « justifié que les véhicules effectuant des tâches d'intérêt général soient systématiquement exonérés de frais de péage autoroutier, tant sur le plan des principes qu'au plan financier. Ainsi, pour la seule police nationale, 6,54 millions d'euros sont prévus en CP au titre des dépenses de péage pour 2018. »¹

L'article 171 a ainsi créé l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière, en renvoyant ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État. Lors du dernier bilan de l'application des lois au Sénat², il avait été rappelé que l'absence de publication de ce décret s'expliquait par des difficultés juridiques, le Conseil d'État estimant qu'une telle exonération pour ces véhicules en opération serait doublement inconstitutionnelle : elle suppose d'une part une rupture d'égalité des usagers devant le péage. En effet, la perte de recettes pour les sociétés concessionnaires d'autoroute serait alors compensée par une hausse des tarifs, répercutée sur les usagers. D'autre part, en raison de leur caractère régalien, les missions de secours opérées par les véhicules concernés nécessitent un financement par le contribuable et non par l'utilisateur. S'il est saisi, le juge du contrat pourrait alors enjoindre l'État à prendre en charge cette perte de recettes pour les concessionnaires, ce qui serait contraire à l'intention du législateur.

Faute de décret, le ministère de la transition écologique et solidaire a annoncé en avril 2019 que la mise en œuvre de cette mesure se ferait à travers une révision des conventions entre les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) et les services départementaux d'incendie et de secours

¹ Rapport spécial n° 108 (2017-2018) de M. Jean Pierre VOGEL, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

² Voir le rapport d'information n° 542 (2018-2019) de Mme Valérie LÉTARD, Présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, déposé le 4 juin 2019

(SDIS), afin d'inclure la prise en charge des dépenses de péage réalisées par ces derniers. Cette solution représente **une avancée notable** dans l'atteinte des objectifs recherchés, à savoir un **service de secours plus rapide et plus efficace, et une diminution des charges des SDIS.**

Il est cependant regrettable que l'application de cette mesure se fasse ainsi de façon diffuse et opaque, en contradiction avec les garanties d'unicité et de publicité inhérentes à un décret. Surtout, **cette solution se limite aux SDIS**, alors même que **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière** prévoit la gratuité du péage pour l'ensemble des véhicules d'intérêt général prioritaires, qu'ils s'agissent de ceux des SDIS, ou de ceux de la police, de la gendarmerie, des services d'aide médicale urgente (SAMU) etc. Interrogé sur ce dernier point par notre collègue député Fabien Matras¹, le Gouvernement a précisé, dans une réponse du 11 février 2020 qu' « à ce jour, *aucun accord amiable n'a pu être trouvé avec les SCA pour élargir cette mesure de gratuité, dont l'ampleur serait très incertaine, à d'autres catégories de véhicules d'intérêt général prioritaires en opération.* »

Cette question est par ailleurs revenue à **l'occasion des débats sur le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020** à l'Assemblée nationale. Un amendement déposé par M. Éric Ciotti² **proposait ainsi de rendre gratuites les autoroutes pour les véhicules du personnel soignant.** L'amendement a été rejeté à la suite des motifs invoqués par le rapporteur et le Gouvernement, considérant notamment qu'un tel dispositif soulevait de nouveau la difficulté d'éventuelles compensations financières par l'État du fait de ses obligations contractuelles à l'égard des SCA. Dès lors, des initiatives concertées ou du propre chef des SCA, telles que le remboursement sur justificatifs des frais de péage, déjà appliqué dans certaines régions, sont plus à même de répondre à ces attentes.

En l'absence de décret, et malgré les efforts du Gouvernement et des SCA pour mettre en place une solution satisfaisante pour les SDIS, il n'en demeure pas moins que la mesure prévue par **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière ne peut être considérée comme appliquée en l'état.** Il faut enfin ajouter qu'**une évaluation du dispositif mis en place pour les SDIS, par le ministère de la transition écologique et solidaire devait avoir lieu fin 2019**³. Si cette dernière a bien été effectuée, il serait opportun d'en **communiquer les conclusions au Parlement.**

¹ Assemblée nationale, Question écrite avec réponse n° 21364, 9 juillet 2019 – M. Fabien Matras – Ministère des Solidarités et de la Santé.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2820/AN/73>

³ Réponses au questionnaire budgétaire de M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme 161 « Sécurité civile », 2019.

3. La loi relative à la lutte contre la fraude

16 dispositions de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude prévoyaient un texte réglementaire d'application. 11 d'entre elles demeuraient en attente d'application.

Sur la période couverte par le présent rapport, on décompte 9 mesures d'application prises, aux articles 6, 11, 18, 31 et 36 commentés ci-après. Le taux d'application s'élève ainsi à 88% pour cette loi.

L'article 6 renforce les dispositifs d'échange d'informations entre administrations, organismes et autorités chargés de la lutte contre la fraude (direction générale des finances publiques, direction générale des douanes et des droits indirects et organismes de la sécurité sociale). **Il prévoyait notamment :**

- de permettre aux agents de la CNAM (caisse nationale d'assurance maladie), de la CNAV (caisse nationale d'assurance vieillesse), de la CNAF (caisse nationale des allocations familiales), de la CCMSA (caisse centrale de la mutualité sociale agricole) et de Pôle emploi, pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement, d'avoir accès aux fichiers Ficoba (fichier national des comptes bancaires), Ficovie (fichier des contrats de capitalisation et d'assurance-vie), Patrim (traitement automatisé dénommée « Estimer un bien ») et BNDP (traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ») de la DGFIP, s'ils ont été individuellement désignés et dûment habilités à cet effet selon des modalités fixées par décret (1) ;

- de permettre aux officiers et agents de police judiciaire, ainsi qu'aux agents des impôts et des douanes habilités à effectuer des enquêtes judiciaires d'avoir accès aux fichiers BNDP et Patrim de la DGFIP, s'ils ont été individuellement désignés et dûment habilités à cet effet, selon des modalités fixées par décret (2) ;

- de permettre aux agents de l'inspection du travail, de l'Urssaf et de la MSA, pour les besoins de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de recouvrement, d'avoir accès aux fichiers Ficoba, Ficovie, Patrim et BNDP de la DGFIP, pour leurs seules missions relatives à la lutte contre le travail illégal. Il prévoit également d'autoriser les agents de la DGDDI à avoir accès aux informations contenues dans le fichier Ficovie. Pour bénéficier de ces accès, l'ensemble de ces agents doivent y avoir été individuellement désignés et dûment habilités, selon des modalités fixées par décret (3).

Le décret n° 2019-659 du 27 juin 2019 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents de plusieurs organismes et administrations à accéder aux informations issues du traitement automatisé dénommé « Estimer un bien », du fichier national des comptes bancaires, du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, et du

traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » a fixé les conditions de désignation et d'habilitation des agents concernés par les dispositions du I de l'article 6, exposées ci-dessus. Les articles 1 à 3 définissent ainsi, pour chacun des cas de figure, les autorités pouvant octroyer l'habilitation, le caractère individuel de l'habilitation, l'autorité responsable de la traçabilité des consultations des agents habilités ainsi que les conditions d'information du directeur général des finances publiques quant à l'octroi de ces habilitations.

L'article 11, adopté à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur de la commission des finances, institue un régime de responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires qui y exercent leur activité.

Leur responsabilité peut ainsi être engagée dès lors que les vendeurs indélicats ont été formellement signalés à l'opérateur de plateforme en ligne et que les mesures n'ont pas été prises pour assurer leur mise en conformité ou, à défaut, leur exclusion. Des délais et des garanties spécifiques encadrent la procédure. Ce dispositif, qui renforce les outils en matière de fraude à la TVA, constitue une solution proposée de longue date par le groupe de travail sur la fiscalité numérique de la commission des finances du Sénat.

L'article 11 prévoyait que ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020, ce qui a été rendu possible par la publication de l'arrêté requis afin de préciser les modalités d'application du mécanisme. L'arrêté a été publié le 30 décembre 2019, rendant pleinement effective la responsabilité solidaire des plateformes dès le 1^{er} janvier 2020. Cet arrêté précise d'une part les modalités d'identification des vendeurs indélicats et d'autre part les conditions de mise en jeu de la responsabilité des plateformes.

L'article 18 rend possible la publication des sanctions administratives appliquées aux personnes morales à raison de manquements fiscaux graves et frauduleux. Qualifiée de « *name and shame* », cette mesure constituait une des dispositions emblématiques de la loi et a fait l'objet de nombreuses déclarations du ministre de l'action et des comptes publics en ce sens.

Le Sénat avait ajusté le dispositif pour permettre la publication des seules sanctions administratives revêtant un caractère définitif. En effet, en autorisant la publication de sanctions sans que les voies de recours du contribuable ne soient épuisées, la mesure pouvait nuire de façon indue à la réputation de ce dernier. L'Assemblée nationale a finalement rétabli le dispositif initial.

Les modalités d'application étaient renvoyées à un décret en Conseil d'État. **Le décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 relatif à la procédure applicable devant la commission des infractions fiscales et aux modalités de sa saisine a défini les modalités d'application de ce dispositif prévoyant la**

publication des sanctions administratives (saisine de la commission des infractions fiscales, notification de l'avis de la commission). Ce décret a été publié un peu moins de huit mois après la promulgation de la loi relative à la lutte contre la fraude.

L'article 31 prévoit d'ajouter à la liste française des États et territoires non coopératifs (ETNC), fixée par arrêté, les juridictions figurant, à la date de publication de l'arrêté, sur la liste des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales adoptée par le Conseil de l'Union européenne (dite liste « noire »).

Plus d'un an après l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude, **l'arrêté du 6 janvier 2020 modifiant l'arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts a actualisé la liste française des ETNC**, en y incluant les juridictions placées sur la liste noire de l'Union européenne

Par ailleurs, ce même article 31 prévoit désormais que *« le Gouvernement informe chaque année les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de finances et d'affaires étrangères de l'évolution de la liste des États et territoires non coopératifs mentionnée à l'article 238-0 A du code général des impôts. Cette information peut faire l'objet d'un débat. »* **La commission des finances du Sénat a été destinataire de cette information en janvier 2020**, sous la forme d'un courrier du ministre à l'attention du Président de la commission.

L'article 36 a réformé les conditions d'application de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale, c'est-à-dire ce qu'on appelle communément le « verrou de Bercy ». Dans le texte finalement adopté, la commission des infractions fiscales (CIF) demeure saisie dans les cas où l'administration n'est pas tenue par la loi de dénoncer les faits au procureur de la République.

Les conditions de fonctionnement de la commission doivent toutefois être fixées par un décret en Conseil d'État, prévu par le II de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales dans la rédaction résultant de la loi relative à la lutte contre la fraude. Ce décret a été pris : **il s'agit du décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 relatif à la procédure applicable devant la commission des infractions fiscales et aux modalités de sa saisine.**

Deux mesures restent en attente pour l'application des articles 14 et 15. Ces deux articles octroient respectivement **aux agents des douanes et des agents de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves.** Cette prérogative est soumise une autorisation préalable du procureur de la République. Quoique la disposition soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, son application effective

requiert un décret en Conseil d'État afin de déterminer les modalités d'application de ce droit de communication.

Selon les informations transmises par l'administration, le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret fin 2018. Cependant, le Conseil d'État a indiqué fin mars 2019 que ce projet appellerait un avis défavorable de sa part dès lors les garanties procédurales prévues pourraient être insuffisantes au regard des exigences issues du droit de l'Union européenne. En effet, la condition exigée par la jurisprudence européenne d'indépendance de l'autorité délivrant l'autorisation d'accès aux données vis-à-vis de l'auteur de la demande n'est pas remplie – en l'espèce, le procureur de la République. **C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de ne pas procéder à la publication du décret dans l'attente du traitement de questions préjudicielles** pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) portant sur la question de l'indépendance du parquet.

Par ailleurs, des réflexions sont engagées afin de définir une solution alternative qui pourrait consister en un recours au juge des libertés et de la détention pour autoriser le recueil des données de connexion, ou, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de la concurrence, en l'obtention d'une autorisation d'accès auprès du contrôleur des données de connexion.

Le rapport du Gouvernement sur l'application de la loi relative à la lutte contre la fraude précise par ailleurs que *« l'application du 2° du I de l'article 14 et du a) du 2° du I de l'article 15, relatifs à la communication aux agents des douanes et des services fiscaux des données conservées et traitées par les opérateurs de communication électroniques, aurait dû faire l'objet de deux décrets en Conseil d'État dont l'élaboration a été suspendue en raison du recours préjudiciel pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne (question préjudicielle estonienne renvoyée le 29 novembre 2018 – affaire C-746/18).*

En effet, en fonction de la solution qui sera retenue par la CJUE, la base légale de ces deux projets de décrets pourrait devoir être modifiée. La décision de la Cour est attendue pour le premier trimestre 2020 : le Gouvernement pourra alors, soit publier les textes, soit proposer la modification des dispositions législatives correspondantes et préparer de nouveaux décrets. »

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
6 Div I al1	Renforcement de l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude	Deux décrets	Décret n° 2019-659 du 27 juin 2019 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents de plusieurs organismes et administrations à accéder aux informations issues du traitement automatisé dénommé « Estimer un bien », du fichier national des comptes bancaires, du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, et du traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ». Voir commentaire <i>supra</i> .
6 Div I al 2	Renforcement de l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude	Décret	Décret n° 2019-659 du 27 juin 2019 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents de plusieurs organismes et administrations à accéder aux informations issues du traitement automatisé dénommé « Estimer un bien », du fichier national des comptes bancaires, du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, et du traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ». Voir commentaire <i>supra</i> .
6 Div I al 3	Renforcement de l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude	Décret	Décret n° 2019-659 du 27 juin 2019 relatif aux modalités d'habilitation et de désignation des agents de plusieurs organismes et administrations à accéder aux informations issues du traitement automatisé dénommé « Estimer un bien », du fichier national des comptes bancaires, du fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie, et du traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales ». Voir commentaire <i>supra</i> .

11 div I	Responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires	Arrêté	Arrêté du 30 décembre 2019 pris pour l'application des articles 283 bis et 293 A ter du code général des impôts. Voir commentaire <i>supra</i> .
11 div II	Responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires	Arrêté	Arrêté du 30 décembre 2019 pris pour l'application des articles 283 bis et 293 A ter du code général des impôts. Voir commentaire <i>supra</i> .
18	Publication des sanctions administratives appliquées aux professionnels à raison des manquements fiscaux d'une particulière gravité	Décret en CE	Décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 relatif à la procédure applicable devant la commission des infractions fiscales et aux modalités de sa saisine. Voir commentaire <i>supra</i> .
31	Élargissement de la liste des ETNC, avec l'ajout des juridictions inscrites sur la liste du Conseil de l'Union européenne.	Arrêté	Arrêté du 6 janvier 2020 modifiant l'arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts
36	Conditions du dépôt des plaintes pour fraude fiscale par l'administration fiscale	Décret en CE	Décret n° 2019-567 du 7 juin 2019 relatif à la procédure applicable devant la commission des infractions fiscales et aux modalités de sa saisine. Voir commentaire <i>supra</i> .

C. SIX LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION

1. La loi de finances pour 2012

Sur les **44 mesures prévues par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**, 3 restent encore à prendre au titre de deux articles, plus de huit ans après la promulgation de cette loi dont le **taux d'application s'élève à 93 %**.

L'article 58 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 a modifié le régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine animale (article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) ou alimentaire d'origine non animale (article L. 251 17-1 du même code). Pour les produits végétaux, un arrêté du seul ministre en charge de l'agriculture

devait en déterminer la grille tarifaire, un décret devant préciser les conditions de l'acquittement de la redevance. Annoncé pour 2015, le décret prévu par cet article est toujours en cours d'instruction. En 2018, la justification de son retard par le projet de création d'une taxe sanitaire plus globale s'inscrivant dans le cadre du programme « Action publique 2022 » avait été avancée.

Ce projet semblant aujourd'hui suspendu, il est, malgré tout, encore évoqué pour justifier un retard qui, en réalité, traduit les difficultés rencontrées pour appeler au financement des contrôles sanitaires portant sur les produits agricoles, les producteurs, en particulier dans le domaine de l'exportation où ces derniers doivent affronter une forte concurrence internationale.

L'article 134 prévoit que le nombre de licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer est déterminé en application de règles générales. L'entrée en vigueur de cette règle a été, au gré des lois de finances initiale, repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019.

Le rapporteur général, par amendement¹, a proposé la suppression de ce dispositif qui apparaît comme un effet d'annonce, faute de volonté de les appliquer concrètement.

À titre transitoire, les détaillants vendant habituellement du tabac manufacturé antérieurement au 30 juin 2019 et n'ayant pas bénéficié de l'attribution d'une licence au titre de l'année 2019 étaient autorisés à poursuivre la vente aux particuliers pendant la période strictement nécessaire à l'épuisement de leur stock et au plus tard jusqu'au 30 juin 2019.

Aucun décret n'a été pris avant le 30 juin 2019, date de fin de cette période transitoire, qui n'a cette année pas été de nouveau reportée.

2. La loi de finances rectificative pour 2013

Sur les 51 mesures prévues initialement par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, une seule restait à prendre, au titre de l'article 61. Cet article a modifié le régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Pas plus l'arrêté du ministre de l'agriculture fixant les tarifs des redevances alors prévu que celui désormais conjoint du ministre de l'agriculture et de celui en charge du budget n'ont été pris, des négociations avec certaines professions étant toujours en cours.

¹ Voir par exemple cet amendement sur le projet de loi de finances pour 2018 http://www.senat.fr/amendements/2017-2018/155/Amdt_99.html

3. La loi de finances rectificative pour 2014

2 mesures restaient en attente sur les 24 mesures prévues initialement par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

L'article 103 a adapté le régime de fixation des tarifs des redevances perçues à raison de la **délivrance de certificats sanitaires pour l'exportation de denrées** et produits liés d'origine animale et végétale respectivement codifiées aux articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime au cas où les expéditeurs recourent à des **procédés dématérialisés (téléprocédure)**. Le plafond des redevances prévues en contrepartie de la délivrance de ces certificats (8 euros) est inférieur à celui appliqué pour la fixation des tarifs lorsque la redevance est établie et délivrée par des voies plus traditionnelles (30 euros). Des **arrêtés** doivent fixer sous ces plafonds différenciés les tarifs applicables pour les denrées animales d'un côté, les denrées d'origine non animale de l'autre. **Ces arrêtés sont en cours d'instruction, la base de données nécessaire à l'application des procédures dématérialisées n'étant pas totalement achevée, situation qui témoigne des difficultés rencontrées par le ministère pour mettre en œuvre des éléments, pourtant considérés comme majeurs, de son schéma de développement informatique.**

4. La loi de séparation et de régulation des activités bancaires

Sur les **79 mesures initialement attendues** pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, **3 restaient en attente** à l'issue du précédent contrôle.

Ces trois mesures sont prévues par l'article 63. Cet article a créé un référentiel de place visant à recueillir et à diffuser les informations relatives à l'ensemble des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) les informations utiles au public et aux professionnels du secteur.

Pour ce faire, trois textes réglementaires sont nécessaires :

- premièrement, il est prévu que chaque OPCVM doit transmettre les informations à un organisme chargé de la gestion du référentiel de place, devant être agréé par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- deuxièmement, la liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- troisièmement, les frais d'inscription annuels devant être acquittés par les OPCVM pour leur enregistrement, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

À ce jour, les professionnels concernés n'ont constitué aucun organisme en ce sens. Le projet de référentiel de place pourrait être repris sous une autre forme.

Aucune information sur la date de publication des arrêtés n'est disponible.

5. La loi portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (DDADUE)

Conformément à l'article 38 de la Constitution, la **loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014** portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi « DDADUE ») autorise le Gouvernement à prendre des mesures de nature législative par **voie d'ordonnance. Les articles 1^{er}, 2, 4, 6, 11, 14, 15, 17, 27, 28, 29 et 30 portent de telles habilitations.**

Les habilitations données ainsi que les suites apportées par le Gouvernement sont recensées et commentées au dans le paragraphe relatif aux ordonnances dans la deuxième partie. Si toutes les ordonnances ont été signées au cours des sessions précédentes, **7 restent en attente de ratification par le Parlement.**

Une mesure d'application - hors ordonnance - restait à prendre, depuis le précédent contrôle, au titre de l'article 9.

Cet article prévoyait la transposition de la directive 2013/50/UE modifiant la directive dite « Transparence » de 2004, laquelle transposition nécessitait d'effectuer des coordinations au sein du code monétaire et financier, et en particulier de modifier **l'article L. 451-1-6 dudit code, relatif aux modalités de stockage de l'information réglementée.**

L'article L. 451-1-6, modifié par la loi DDADUE, prévoit qu'un arrêté du Premier ministre précise les conditions d'accès du public à l'information réglementée sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé, dont le stockage est lui-même assuré par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Dans le cadre de la mesure de l'application des lois, **la DILA a été contactée en 2018 et à nouveau en 2019 pour connaître l'état d'avancement de la publication de ce décret, sans succès.**

En 2020, le service de la législation et de la qualité du droit du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) a indiqué que **l'arrêté n'avait vraisemblablement pas été publié, mais que l'absence de publication n'empêchait pas la DILA de remplir la mission que lui a confiée le législateur.** Ainsi, les informations réglementées des sociétés cotées sont publiées sur un site internet dédié (<http://www.info-financiere.fr>), en libre

accès. Le Secrétariat général du Gouvernement a précisé que la fréquentation du site y est faible, de l'ordre de 95 000 visiteurs par an.

6. La loi de finances rectificative pour 2016

Sur les 43 mesures initialement attendues au titre de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, 2 arrêtés restaient en attente.

L'article 87 de cette LFR pour 2016 vise à dispenser de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables, lorsque le montant total des garanties demandées à l'ensemble des entrepôts pour lesquels une société dispose du statut d'entrepositaire agréé – garanties visant à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE – est inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget. Cet arrêté n'a à ce jour pas fait l'objet de publication.

Le I de l'article 117 a créé à l'article 1609 *ter* du code général des impôts une taxe due par les entreprises de transport aérien opérant sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle pour assurer le financement du CDG-Express.

L'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à cette « contribution spéciale CDG-Express », qui devait être perçue à compter du 1^{er} avril 2024, était censée intervenir dans un délai de six mois après que la Commission européenne aurait informé le Gouvernement de la conformité de ce dispositif aux règles européennes relatives aux aides d'État.

Le décret n° 2018-409 du 28 mai 2018 a en effet fixé la date d'entrée en vigueur du I de l'article 117 au lendemain de sa publication, soit le 29 mai 2018.

Il convient toutefois de noter que l'article 230 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a fixé le début de la perception de la contribution spéciale CDG-Express au 1^{er} avril 2026, et non plus au 1^{er} avril 2024, pour tenir compte du décalage de deux ans des travaux du CDG-Express décidé par le Gouvernement.

L'arrêté prévu à l'article 1609 *ter* susmentionné pour fixer le tarif de la taxe ne sera donc pris qu'à cet horizon.

III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1^{ER} OCTOBRE 2018

Au cours de l'année écoulée, **21** mesures attendues au titre des lois du « stock » ont été publiées ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à **16**.

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2018)

Lois	Mesures attendues depuis le dernier contrôle				Mesures prises ou devenues sans objet				Mesures encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
2011-1977 LFI 2012	3	2	0	1	0	0	0	0	3
2011-1978 LFR 2011	2	2	0	0	2	2	0	0	0
2013-672 activités bancaires	3	3	0	0	0	0	0	0	3
2013-1279 LFR 2013	1	0	1	0	0	0	0	0	1
2014-1655 LFR 2014	1	1	0	0	0	0	0	0	1
2014-1662 DDADUE	1	0	0	1	0	0	0	0	1
2015-1785 LFI 2016	1	0	1	0	1	0	1	0	0
2015-1786 LFR 2015	3	2	0	1	1	0	0	1	2
2016-1917 LFI 2017	1	1	0	0	1	1	0	0	0
2016-1918 LFR 2016	2	2	0	0	0	0	0	0	2
2017-1775 2nde LFR 2017	4	0	4	0	4	0	4	0	0
2017-1837 LFI 2018	4	0	3	1	3	0	2	1	1
2018-898 lutte contre la fraude	11	5	3	3	9	5	1	3	2
TOTAL	37	18	12	7	21	8	8	5	16

B. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

En ce qui concerne les lois de la session 2018-2019, **106 mesures sur 120 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet**. L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle, que, pour cette année, **près de 52,5 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale contre 45,9 % l'an dernier**.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application
prises par rapport aux mesures attendues
(lois de la session 2018-2019)**

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
2018-1317 LFI 2019	119	63	54	3	105	54	47	3	14
2019-759 TSN et pente IS	1	0	1	0	0	54	1	0	0
TOTAL	120	63	55	3	106	54	48	3	14

DEUXIÈME PARTIE - LE SUIVI DES ORDONNANCES ET DES RAPPORTS

I. DES LENTEURS CONSTATÉES DANS LA RATIFICATION DES ORDONNANCES

Le suivi de la législation par ordonnances effectué par la commission des finances concerne les habilitations prévues par les articles de projets de loi qu'elle a examinés ou relevant de sa compétence, la publication des ordonnances prévues et leur ratification à travers une disposition législative.

Parmi les lois suivies au titre de la session 2018-2019, aucune n'a habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance ni procédé à la ratification d'ordonnances publiées.

Les habilitations figurant dans la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « PACTE ») sont commentées dans le chapitre spécifique de la commission spéciale ayant examiné cette loi.

Une ordonnance était attendue et 9 n'étaient pas ratifiées à l'issue du dernier bilan d'application des lois. Parmi ces dernières, sept ont été publiées il y a plus de 4 ans, et **la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015.**

L'ordonnance attendue a bien été publiée, en revanche, les 9 ordonnances faisant l'objet de suivi ne sont toujours ratifiées, faute d'adoption des projets de loi ratification déposés au Parlement.

Il faut néanmoins rappeler que la ratification peut intervenir par des articles de projet de loi plus large, comme cela a été le cas récemment avec **l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises.**

A. L'HABILITATION PRÉVUE PAR LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'article 22 de la loi n° 2018-898 du 24 octobre 2018 autorisait le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Cet ordonnance a été prise le 21 octobre 2019 et publiée le 22 octobre 2019, peu avant l'expiration délai de douze mois prévu par l'habilitation.

La ratification demeure en attente de l'adoption du projet de loi n° 2586 ratifiant l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal

en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration déposé le mercredi 15 janvier 2020 à l'Assemblée nationale.

B. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI « SAPIN 2 »

Parmi les articles de la **loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016** délégués au fond à la commission des finances, **11 habilitaient le Gouvernement à prendre des mesures législatives par voie d'une ou plusieurs ordonnances**. Au total, sur les **13 ordonnances attendues**, 12 ont été signées, une est devenue caduque. Sur les 12 ordonnances publiées, **11 ont été ratifiées par l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises**.

L'article 67 comportaient deux habilitations en vue de transposer une directive du 23 juillet 2014 concernant la comparabilité de certains tarifs bancaires et d'encadrer les conditions d'ouverture d'un compte de dépôt en cas de souscription d'un crédit immobilier dans le même établissement et possibilité pour les partenaires de pacte civil de solidarité d'ouvrir chacun un livret d'épargne populaire

L'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base, prise en application de cet article, n'a pas été ratifiée, bien qu'un projet de loi de ratification ait été déposé au Sénat le 8 mars 2017.

C. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

Dix ordonnances ont été prises conformément aux habilitations prévues par la **loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**. **4 d'entre elles ont été ratifiées** par l'article 206 de de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Les projets de loi de ratification ont bien été déposés pour les 6 ordonnances restantes, mais aucun n'a encore fait l'objet d'un examen par l'une des deux assemblées.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
4	<p>L'article 4 est relatif à la transposition de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, dite Solvabilité II, modifiée par la directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, dite Omnibus II.</p> <p>Cet article concerne également les mesures d'adaptation du cadre législatif applicable aux activités d'assurance exercées dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>En attente.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>
6	<p>Cet article permet de rendre applicable, avec les adaptations nécessaires, le code des assurances à Mayotte et actualise les dispositions relatives aux contrats d'assurance, aux assurances obligatoires, aux organisations et régimes particuliers d'assurance et aux intermédiaires d'assurance dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>En attente.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
9	<p>Harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.</p>
11	<p>Cet article concerne la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants, déposé le 2 décembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
15	<p>Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, déposé le 28 octobre 2015 au Sénat.</p> <p>Cependant, l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, y fait référence.</p>
17	<p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant, d'une part, de rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code monétaire et financier relatives à l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, déposé le 9 septembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
27	<p>Règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	Ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres.	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.</p>

D. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI « MACRON »

Examinés par une commission spéciale, certains articles de la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances** ont fait l'objet d'un suivi par la commission des finances pour leur application. Plusieurs d'entre eux autorisaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance. **Une seule ordonnance demeure en attente de ratification.**

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
168	<p>Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers</p> <p>Cet article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de cette loi les mesures nécessaires à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers.</p>	Ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France.	<p>En attente.</p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France déposé le 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.</p>

II. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

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

En vertu des dispositions de **l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit**, « *le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application* » d'une loi « *à l'issue d'un délai de six mois suivant la date* » de son entrée en vigueur. À ce titre, la commission des finances a bien reçu les rapports relatifs à la mise en application des lois de la session :

- la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le 3 octobre 2019, soit près 10 mois après sa promulgation ;

- la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, le 4 octobre 2019, soit près d'un an après sa promulgation ;

- la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, soit 9 mois après sa promulgation.

Les rapports relatifs à l'application **de loi n° 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur et de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**, toutes deux promulguées lors de la session précédente, **ont été remis le 10 avril 2020**, soit un an après le bilan d'application effectué par le Sénat sur ces deux lois, par ailleurs intégralement appliquées.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, et le Parlement de l'autre.

Il faut néanmoins regretter que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets. Or, cette absence de suivi des arrêtés semble contraire aux dispositions de l'article 67 de **la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004**, lequel ne vise pas seulement les décrets. Il précise en effet qu'un tel rapport « *mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

Par ailleurs, **le nombre de dispositions légales renvoyant à un arrêté s'avère substantiel** : c'est le cas de 28 des 120 dispositions suivies pour cette session, soit près du quart d'entre elles.

Recommandation n° 3 : Afin de faciliter et de développer le suivi des arrêtés attendus pour l'application d'une disposition légale, **enrichir les rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 en incluant un commentaire sur chaque arrêté prévu par la loi concernée.**

B. ALORS QUE LE NOMBRE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PRÉVOYANT DES RAPPORTS SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ, LES RAPPORTS TARDENT À ÊTRE DÉPOSÉS

Seuls **57 des 105 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2014 ont été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié.

Ainsi, seulement **54,29 %** des rapports attendus ont été effectivement remis. 20 rapports sont devenus sans objet depuis 2014, **portant ainsi le nombre de rapports effectivement en attente à 28.**

Au cours de la session 2018-2019, 24 dispositions législatives ont prévu la transmission de documents à destination du Parlement (rapport, nouvelle annexe au projet de loi de finances, bilan d'expérimentation...). Ce nombre est nettement moins élevé que lors de la session 2017-2018 qui en comptait 36 (dont 10 rapports issus de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022) mais reste le deuxième plus élevé depuis 2010.

Seuls 5 de ces rapports ont été remis au Parlement au cours de la période de contrôle, ou sont devenus sans objet, la proportion la plus faible de ces dernières années. S'il faut reconnaître que certaines dispositions prévoient à une date très éloignée la remise du rapport, ayant par exemple pour objet le bilan d'une politique publique trois ans après sa mise en œuvre, **ce chiffre demeure insatisfaisant.**

Il est enfin regrettable de constater que la procédure de remise de rapports n'est pas toujours respectée, alors qu'un « canal » officiel de transmission des rapports existe entre le Secrétariat général du Gouvernement et chaque Assemblée, et **garantie une information authentique et publique sur la remise de ces rapports.** Dès lors certains rapports peuvent continuer à être envoyés de service à service, générant parfois des situations étranges où un rapport peut être remis à l'Assemblée nationale mais pas au Sénat, tel que celui prévu par l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (voir commentaire *infra*.)

Recommandation n° 4 : Afin de fiabiliser la remise des rapports au Parlement, privilégier, pour chaque rapport à transmettre, le canal officiel de transmission du Secrétariat général du Gouvernement vers chaque Assemblée.

Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport depuis la session parlementaire 2014-2015

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports dont la disposition législative qui les prévoit a été abrogée ou réécrite	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports en attente	Taux de remise
2014-2015	18	13	0	5	0	72,22%
2015-2016	12	6	0	3	3	50 %
2016-2017	16	8	0	6	2	50 %
2017-2018	36	25	3	1	7	69,44 %
2018-2019	23	5	1	1	16	21,74 %
Total	105	57	4	16	28	54,29 %

1. Un taux de remise historiquement bas pour les rapports des lois de la session 2018-2019

Plus des 82 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Origine des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport pour la session 2018-2019

Texte	Attendues				Remis ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LFI 2019	19	1	16	2	5	0	5	0	14
Loi TSN	4	0	3	1	0	0	0	0	4
TOTAL	23	1	19	3	5	0	5	0	18

a) Moins d'un rapport sur quatre a été remis

Cette année le taux de remise au cours de la période de contrôle est nettement moins élevé comparé à celui des dernières années, 18 rapports sur 23 n'ont pas été déposés. Ces absences de transmission de rapport sont regrettables, car ils peuvent utilement alimenter les travaux législatifs et de contrôle du Sénat.

Ainsi, parmi ceux qui ont été remis, **le rapport sur la soutenabilité pour les finances publiques du dispositif d'indemnisation des victimes de la Depakine, prévu par l'article 263 de la loi 2018-1317 de finances pour 2019** et rendu public le 5 novembre 2019 (soit avec un mois de retard), a conduit à une révision, en loi de finances pour 2020 (article 266), des modalités d'accès au dispositif, en vue de mettre fin à la sous-consommation des crédits dédiés.

Dans un domaine plus technique, **l'article 257 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, avant le 30 septembre 2019, sur le coefficient logarithmique** qui est utilisé pour le calcul du potentiel financier agrégé par habitant, afin d'évaluer le lien de corrélation entre la taille d'un ensemble intercommunal et le poids de ses charges, et sur le coefficient logarithmique qui est utilisé pour le calcul du potentiel fiscal par habitant des communes, afin d'évaluer le lien de corrélation entre la taille de la commune et le poids de ses charges. Remis au Parlement le 8 novembre 2019, soit plus d'un mois plus tard que la date de remise prévue, il répond toutefois de manière très complète à la commande faite à l'article 257.

Enfin, en matière d'information du Parlement, l'article 206 prévoyait la remise, en annexe à la loi de finances de l'année, d'un rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », dont il détaillait le contenu. Une première édition de ce rapport a bien été remise au Parlement au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

b) Les rapports en attente de remise

Si certains rapports ne sont pas encore déposés en raison du délai de remise qui n'a pas expiré, **trop nombreux sont les rapports qui affichent un retard regrettable ou qui n'ont parfois que peu de chance d'être publiés à brève échéance** alors que leur demande résulte de la nécessité d'informer le Parlement sur un thème important et qui a pu faire l'objet de nombreux débats lors de l'examen d'un texte.

Ainsi, en est-il de la disposition prévue à l'article 116 de la loi de finances pour 2019 qui constituait une solution de compromis, visant à éclairer le Parlement sur la pertinence d'un dispositif fiscal et d'en évaluer le nombre de bénéficiaires. L'article 116 prévoyait la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant la dépense fiscale associée aux sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR) définies à l'article

208 D du code général des impôts, à savoir une exonération d'impôt sur les sociétés.

Cette disposition, adoptée à l'initiative d'un amendement de l'Assemblée nationale, s'inscrit dans le cadre du débat relatif à la suppression des dépenses fiscales « inefficaces », initié à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, et poursuivi lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Alors que les SUIR sont gérées en extinction depuis 2018 puisqu'aucune nouvelle société ne peut être créée, et faute d'évaluation publiée sur leur efficacité, **l'Assemblée nationale a adopté, en première lecture du projet de loi de finances pour 2019, un amendement visant à supprimer deux dépenses fiscales qui leur sont associées** : une exonération d'impôt sur les sociétés sous certaines conditions (article 208 D du code général des impôts), et une exonération d'impôt sur le revenu sur les gains distribués par les SUIR (article 163 *quinquies C bis* du code général des impôts). **La suppression de ces deux dépenses fiscales revenait, de facto, à la suppression du dispositif des SUIR.** Cependant, lors de l'examen du texte en première lecture, le Sénat a supprimé cette disposition, à l'initiative du Gouvernement pour des motifs de **sécurité juridique**. En effet, les SUIR n'ayant pas d'obligation de distribution, les bénéfices réalisés pouvaient ne pas encore avoir été distribués. **Sollicitée, l'administration n'a pas donné suite à la requête de la commission.**

De même, votre Président ne peut que regretter l'absence de dépôt du rapport prévu à l'article 220, introduit à l'initiative du Sénat, sur l'attribution de la garantie de l'État aux écoles françaises à l'étranger développant des projets immobiliers. Il aurait pourtant été de nature à clarifier le dispositif d'octroi de garanties par l'État (cf. article 24 de la loi de programmation 2018-2022), ainsi que les dysfonctionnements qui entravent aujourd'hui la construction d'écoles françaises à l'étranger.

Parmi les rapports très attendus, **l'article 271 prévoit la remise au Parlement d'un rapport dressant un bilan de la répartition, dans chaque département, des moyens alloués par le fonds de développement de la vie associative aux associations (FDVA).** Il résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de notre collègue Olivier Paccaud. Ce rapport, qui devait être présenté avant le 1^{er} octobre 2019, n'a toujours pas été remis au Parlement. L'administration n'a pas répondu aux demandes formulées pour indiquer si une remise prochaine était envisagée. Il s'agit pourtant d'une **information essentielle pour apprécier la nouvelle mission de soutien aux associations confiée au FDVA à compter de 2018** en remplacement de la suppression de la dotation d'action parlementaire et pour laquelle 25 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale.

Plusieurs de nos collègues ont été alertés sur les difficultés de mise en œuvre de ce nouveau dispositif, en particulier pour les petites associations pour lesquelles le processus de demande de subvention peut

s'avérer trop complexe. **Il est donc indispensable, après deux ans de mise en œuvre, que le Parlement dispose d'un premier bilan de ce nouveau mécanisme.**

Mais à l'inverse **il est possible de s'interroger sur la non remise de rapports dont le Sénat avait lui-même jugé qu'ils n'apporteraient pas une plus-value suffisante.** Ainsi, l'article 230 prévoit la remise au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2019, d'un rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) via la seule mission budgétaire « Cohésion des territoires », ainsi que les modalités envisageables de conclusion de partenariats financiers entre les CHRS et d'autres acteurs de l'action sociale. Sur la proposition de notre collègue Philippe Dallier, reprise par la commission des finances, **le Sénat avait supprimé cette disposition, considérant que ce type d'information pouvait être obtenu par les rapporteurs spéciaux dans le cadre des questionnaires budgétaires.** Or, à ce jour le rapport n'a pas été remis.

Enfin, remarquons que certains rapports ont peu de chance d'être publiés prochainement, à l'instar de celui prévu à l'article 276 de la loi de finances pour 2019 qui prévoyait la remise d'un rapport, avant le 1^{er} juin 2019, relatif à la réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Cet article avait été adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement. Le rapport devait permettre d'aborder les incidences de la suppression de la taxe d'habitation sur la collecte de la CAP et la transformation des modes de consommation en vue de préparer une réforme du dispositif. Le Gouvernement privilégiait de son côté une réflexion interministérielle à mener avant une réforme éventuelle en 2021, dans l'optique du projet de loi de finances pour 2022. Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le document n'ait pas été publié. La contribution à l'audiovisuel public a, par ailleurs, été réduite en loi de finances pour 2020 (article 88).

2. Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018, **17 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet et 12 restent en attente de transmission.**

Les dispositions de loi n°2018-32 de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 et de la loi n°2017-1837 de finances pour 2018 représentent la moitié des rapports en attente.

a) Les rapports prévus par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

Concernant la **loi n°2018-32 de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022**, sur les 10 dispositions législatives

demandant la remise d'un rapport, deux avait été satisfaites lors de la précédente session.

Pour la session 2018-2019, quatre rapports prévus dans la loi ont bien été remis ou satisfaits (voir tableau *infra*).

Cependant, **quatre rapports n'ont pas encore été remis à ce jour**. Parmi ceux-ci, celui prévu à l'**article 24** précisant les **modalités d'information du Parlement concernant l'exécution des autorisations de garantie accordées en loi de finances**. Cet article a été introduit à l'initiative du Gouvernement afin d'« améliorer l'information du Parlement par un rapport du Gouvernement recensant annuellement, les garanties effectivement octroyées au cours de l'année précédente, sans attendre que ces garanties donnent lieu, le cas échéant, à des décaissements »¹.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation, la commission des finances avait exprimé la **Crainte que le nouveau rapport**, défini en termes très généraux, **apporte une information insuffisante**².

Le Gouvernement n'applique en effet que de manière irrégulière l'**article 121 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**, qui prévoit que le Gouvernement informe trimestriellement les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de l'exécution budgétaire des garanties et contre-garanties accordées par l'État. Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 10 avril 2019, deux courriers seulement ont été reçus sur ce sujet par le président de la commission des finances : le premier, daté du 2 février 2018, concernait deux appels en garantie émis au cours de l'ensemble de l'année 2017 ; le second, daté du 17 octobre 2018, se rapportait à trois appels en garantie survenus au cours des neuf premiers mois de l'année en cours.

En tout état de cause, même s'ils étaient remis selon un rythme conforme à la loi, ces courriers n'apporteraient pas la vision consolidée de la mise en œuvre des garanties et les informations relatives aux étapes administratives d'évolution des garanties que prétendait offrir l'article 24 de la loi de programmation.

Votre président regrette une nouvelle fois que ce rapport n'ait pas été remis, au Sénat du moins, puisqu'il semble avoir été remis à l'Assemblée nationale, d'après le rapport de Mmes Dominique David et Bénédicte Peyrol sur la mission « Engagements financiers de l'État » sur le

¹ *Exposé des motifs du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017.*

² *Voir le commentaire par votre rapporteur général de l'article 20 du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 (rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017). L'Assemblée nationale n'avait pas retenu les améliorations proposées par le Sénat à la définition de ce rapport.*

projet de loi de règlement pour 2018¹, ainsi que le bilan de l'application de la présente loi de programmation, prévu par son article 30.

L'article 26 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit la remise au Parlement, chaque année, d'un **rapport faisant état de la situation financière des établissements publics de santé**, indiquant l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Comme l'a relevé la commission des affaires sociales dans un rapport d'octobre dernier, ce document n'a pas été transmis à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale². Une disposition similaire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2018 n'avait pas été non plus suivie d'effet (article 27)³.

Il convient cependant de relever que le rapport annuel sur les établissements de santé publié par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des solidarités et de la santé compile l'ensemble des informations visées par le rapport prévu à l'article 26 de la loi de programmation des finances publiques.

L'article 33, introduit par l'Assemblée nationale et enrichi à l'initiative de la commission des finances du Sénat, **prévoit une information annuelle du Parlement sur les composantes des deux normes de dépenses de l'État**. Étant donné la complexité certaine de la définition, par l'article 9 de la loi de programmation, des deux agrégats de norme de dépense (norme de dépenses « pilotables » et norme de dépenses « totales »), il est regrettable que le Gouvernement ne donne pas au Parlement tous les moyens, y compris sur les retraitements effectués par l'État, de bien en comprendre le niveau et l'évolution de chaque composante.

L'article 34 prévoit que le Gouvernement transmette au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, **la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés**. La transmission de cette liste spécifique n'a pas eu lieu, que ce soit pour les projets de loi de finances 2019 ou 2020. Comme le faisait observer le rapporteur général dans son rapport sur la loi de programmation des finances publiques, **cet article est en grande partie satisfait par les informations déjà publiées dans le document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. Le Sénat avait d'ailleurs supprimé cet article**, sur l'initiative de la commission. Le document « Voies et moyens » a bien été

¹ [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1990-a23/\(index\)/rapports](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1990-a23/(index)/rapports)

² « Pilotage de la dépense de santé : redonner du sens à l'Ondam », Rapport d'information de Mme Catherine Deroche et M. René-Paul Savary, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales n° 40 (2019-2020) - 9 octobre 2019

³ Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019

remis lors du dépôt des PLF 2019 et 2020, mais non en amont. En outre, il ne comprend pas les informations relatives à la distribution par décile de revenu du nombre de contribuables concernés.

La commission appelle surtout à une évaluation plus fréquente de ces dépenses fiscales, qui seule permettrait de conclure à la nécessité de les reconduire ou de les supprimer.

b) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2018

Sur les **sept rapports restant en attente** au titre de la loi de finances pour 2018, **cinq ont été déposés (voir tableau *infra*), et deux restent attendus.**

Le rapport sur la mise en œuvre de l'article 13 AA du livre des procédures fiscales (LPF) prévu à **l'article 107** afin d'actualiser le contenu de la déclaration relative aux prix de transfert que les entreprises multinationales doivent tenir à la disposition de l'administration fiscale reste à remettre.

La transmission étant prévu avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021, ce délai n'étant pas encore échu, le Gouvernement dispose encore de quelques mois pour transmettre ce rapport au Parlement.

Enfin, le rapport prévu à **l'article 175**, n'a pas été transmis mais un rapport de la DARES rendu public sur le site du ministère du travail et de l'emploi satisfait la demande d'information prévue initialement¹.

c) Les rapports prévus par les autres lois antérieures restant à remettre

Au titre de la **loi de n°2015-1786 de finances rectificative pour 2015**, deux rapports restent remettre. Tout d'abord, **l'article 45** modifie les règles de classement applicables aux zones de revitalisation rurale. **Il prévoit également qu'un rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale doit être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2020. À ce jour, un tel rapport n'a pas encore été remis, le délai fixé par la loi n'étant cependant pas échu.** Par ailleurs, un rapport a été commandé à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) par les ministres de la cohésion des territoires, de la santé, de l'économie et des finances, de l'action et des comptes publics et du travail. Au-delà des seules ZRR, ce rapport doit permettre une analyse approfondie de l'efficacité des différents dispositifs de zonage.

¹ https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_evaluation_experimentation_emplois_francs.pdf

L'article 113 prévoit que le Gouvernement remet chaque année, avant le 30 juin, un rapport au Parlement relatif aux crédits du budget de l'État reportés sur l'exercice en cours. Cet article résulte d'un amendement présenté par le rapporteur général du Sénat, en raison du montant élevé des reports constaté à ce moment-là. Ce rapport n'a pas été reçu à ce jour par le Parlement. Si les documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement de l'année précédente contiennent une récapitulation, action par action, des reports de crédits, ces données chiffrées ne s'accompagnent pas de la justification prévue par l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2015.

L'article 122 de la loi de finances pour 2017 prévoit la remise d'un rapport au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2017, sur **l'impact financier du projet de Cité du théâtre**, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur.

Introduit à l'Assemblée nationale, cet article prévoyait une date de remise du rapport au 1^{er} juillet 2017. Le Gouvernement avait obtenu qu'elle soit décalée au 1^{er} octobre suivant, afin de tenir compte de la procédure de dialogue compétitif avec les équipes d'architectes et des premières esquisses résultant de ce dialogue examinées à la fin de l'été 2017. De cette procédure devait résulter un affinement des coûts d'investissement et de fonctionnement du projet.

En dépit du report obtenu, le document n'a jamais été transmis au Parlement. Cette absence a été pour partie compensée par l'envoi, en septembre 2019, dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire adressé au ministère de la Culture, d'une note d'évaluation socio-économique du projet éditée en octobre 2018 par la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI).

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou attendus
(lois de la session 2018-2019)**

Au 31 mars 2020, cinq rapports ont été remis en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, et deux sont devenus sans objet :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2018-1317 LFI 2019	167 Div I	Rapport annuel au Parlement sur les dépenses et les ressources de la Société du Grand Paris	Rapport du 18 novembre 2019 Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris
2018-1317 LFI 2019	205	Rapport annuel d'activité de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)	Rapport d'activité de l'ACPR publié le 28 mai 2019
2018-1317 LFI 2019	206	En annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat ».	Rapport du 04 octobre 2019 relatif au financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat
2018-1317 LFI 2019	229	Rapport évaluant l'impact de la réduction de loyer de solidarité	Une concertation menée par le Gouvernement avec l'ensemble des acteurs au début de 2019 a conduit à une révision du dispositif de la RLS dans le cadre de la loi de finances pour 2020. Cette demande de rapport peut en conséquence être considérée comme ayant perdu son objet.
2018-1317 LFI 2019	243 Div IV	Mise en place d'une agence comptable au sein des collectivités publiques volontaires	L'article 243 est abrogé par l'article 237 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019
2018-1317 LFI 2019	257	Rapport au Parlement sur le lien entre la population d'un ensemble intercommunal et le poids de ses charges	Rapport du 8 novembre 2019 en application de l'article 257 de la LFI 2019
2018-1317 LFI 2019	263	Rapport au Parlement sur le dispositif d'indemnisation pour les victimes de l'exposition à la Dépakine	Rapport du 5 novembre 2019 du Gouvernement au Parlement sur la soutenabilité pour les finances publiques et la gestion du dispositif d'indemnisation prévu pour les victimes de la Dépakine

Au 31 mars 2020, 20 rapports sont en attente de publication en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2018-1317 LFI 2019	12 Div IV	Mesures d'accompagnement du prélèvement à la source de l'IR	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	83 Div XIII	rapport sur la trajectoire qu'il entend suivre sur la période 2019-2022 pour que la baisse du rendement de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises soit égale ou supérieure à la baisse de plafond des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie cumulée sur la même période	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	116	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement relatif au statut des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque	Non remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2018-1317 LFI 2019	156 Div V	Aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	182 Div II	Rapport sur la transformation du crédit d'impôt transition énergétique en prime forfaitaire par type d'équipement ou de prestation	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	220	Demande de rapport sur l'attribution de la garantie de l'État aux écoles françaises à l'étranger développant des projets immobiliers	Non remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2018-1317 LFI 2019	230	Rapport sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale	Non remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2018-1317 LFI 2019	242 Div II	Expérimentation du compte financier unique pour les collectivités territoriales	Non remis.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2018-1317 LFI 2019	246	Rapport sur les résultats et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	268 Div IV	Rapport sur le bilan de l'expérimentation	Non remis.
2018-1317 LFI 2019	271	Rapport dressant un bilan sur la répartition des moyens alloués par le fonds de développement de la vie associative aux associations	Non remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2018-1317 LFI 2019	276	Rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public	Non remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Loi n° 2019-803 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet parue	6	Rapport du Gouvernement précisant le montant des dons et versements effectués au titre de la souscription nationale	Ce rapport ne pourra être abondé qu'à l'issue de la période de dépôt des déclarations des revenus, puisqu'il doit faire apparaître : - le montant, des dons et versements effectués au titre de la souscription nationale et ceux des versements réalisés par les collectivités territoriales et leurs groupements ; - la part des dons ayant donné lieu à une réduction d'impôt au titre de l'un des dispositifs de soutien au mécénat (articles 200 et 238 bis du code général des impôts) et ceux ayant donné lieu à l'application du taux majoré à 75 % de réduction d'impôt mis en place par l'article 5 de la présente loi.
Loi TSN	1	Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre de chaque année, un rapport sur les négociations conduites au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour identifier et mettre en œuvre une solution internationale coordonnée destinée à renforcer l'adéquation des règles fiscales internationales aux évolutions économiques et technologiques modernes.	Non remis.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi TSN	2	Remise d'un rapport au Parlement si la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne.	Non remis.
Loi TSN	3	État des lieux de la fiscalité pesant sur les entreprises du secteur du commerce.	Non remis.
Loi TSN	5	Rapport sur les résultats de la taxe prévue à l'article 299 du code général des impôts et sur son impact économique.	Non remis.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou attendus
(lois du « stock »)**

Au 31 mars 2020, 16 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2018 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2014-1655 (LFR 2014)	Article 113	Rapport rendant compte de l'utilisation, par la Société du Grand Paris, des prêts sur fonds d'épargne, ainsi que de la situation financière de celle-ci	Ce rapport devient sans objet, en application de l'article 4 <i>ter</i> de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.
2016-1917 LFI pour 2017	83 Division V	Rapport sur les taxes à faible rendement	Ce rapport est devenu sans objet à la suite de l'adoption de l'article 26 de la loi de finances pour 2019.
2016-1917 LFI pour 2017	117	Rapport portant sur l'évolution de la composition du budget de l'aide publique au développement, sa répartition et son utilisation.	Ce rapport est devenu sans objet.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2016-1917 LFI pour 2017	118	Rapport portant sur l'affectation et l'utilisation du fonds de solidarité pour le développement sur la période 2012-2016.	Rapport du 1 ^{er} octobre 2019 (les informations demandées sont présentées dans l'annexe au document de politique transversale (DPT) "Politique française en faveur du développement", publié dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020)
2016-1917 LFI pour 2017	156	Rapport sur les conséquences d'un rehaussement du plafond des conditions de ressources pour bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés pour le budget de l'État, pour le niveau de vie ainsi que sur le critère de la dépendance des personnes en couple éligibles à cette allocation	Le rapport devait être remis avant le 1 ^{er} avril 2017, mais il ne devrait jamais l'être au vu des réformes entreprises. Il devient donc sans objet.
2016-1917 LFI pour 2017	157	Rapport sur les effets économiques, pour les personnes en situation de handicap, de la réforme des aides au logement	Le rapport devait être remis avant le 1 ^{er} avril 2017, mais il ne devrait jamais l'être au vu des réformes entreprises. Il devient donc sans objet
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	28	Rapport sur le solde des administrations de sécurité sociale décomposé entre les régimes obligatoires et les autres régimes d'assurance sociale	Cette obligation est satisfaite dans le cadre du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	29 Division VIII	Bilan de l'application des dispositions de l'article 13 et de l'article 29 de la loi de programmation	Rapport du 1 ^{er} octobre 2019 relatif au bilan pour l'exercice 2018 de la mise en œuvre de l'article 13 et de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018-2022 Voir commentaire <i>supra</i> .
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	30	Rapport annuel au comité des finances locales sur le bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la loi de programmation	Un bilan a bien été remis au Parlement le 1 ^{er} octobre 2019, alors qu'il devait être remis avant le débat d'orientation des finances publiques pour 2020, qui a eu lieu en juin 2019.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	32	Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques	Rapport du 1 ^{er} juin 2019 sur le bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques
2017-1837 - LFI 2018	44	Rapport étudiant les possibilités de mutualisation complémentaire à l'intérieur de chacun des réseaux consulaires, des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres de commerce et d'industrie, et les pistes de coopération accrue entre les deux réseaux.	Rapport du Gouvernement au Parlement sur les mutualisations et les rapprochements entre les réseaux des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des Chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) du 2 octobre 2019.
2017-1837 - LFI 2018	68 Div V	Rapport analysant le respect des conditions de loyer et de ressources des locataires par les contribuables bénéficiant du dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicis</i> du code général des impôts	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement locatif Pinel du 13 novembre 2019.
2017-1837 - LFI 2018	83 Div IV	Rapport d'évaluation du dispositif prévu aux articles L. 31-10-1 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 244 quater V du code général des impôts	Rapport du 6 novembre 2019 d'évaluation du prêt à taux zéro
2017-1837 - LFI 2018	95	Rapport annuel synthétique sur l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires	Cette demande de rapport, non satisfaite, a été réécrite par l'article 130 de la loi de finances pour 2020.
2017-1837 - LFI 2018	111	Rapport visant à évaluer les possibilités de rationalisation et d'évolution des dispositifs de soutien, direct et indirect, à l'export et au développement des entreprises françaises à l'étranger	Rapport du 30 septembre 2019 sur les possibilités de rationalisation et d'évolution des dispositifs de soutien, direct et indirect, à l'export et au développement des entreprises françaises à l'étranger

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n°2018-898 relative à la lutte contre la fraude	31	Information annuelle par le Gouvernement donnée aux commissions des finances et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat de l'évolution de la liste des États et territoires non coopératifs mentionnée à l'article 238-0 A du code général des impôts.	La commission des finances du Sénat a été destinataire de cette information en janvier 2020, sous la forme d'un courrier du ministre au Président de la commission.

Au 31 mars 2020, les 12 rapports suivants demeurent toujours en attente de publication s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2018 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2016-1917 LFI pour 2017	122	Impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2016-1917 LFI pour 2017	155	Rapport sur la prise en charge par la prestation de compensation du handicap des charges induites par la vie et les soins à domicile actuellement non couvertes par la solidarité nationale.	Le rapport devait être remis avant le 1 ^{er} avril 2017.
2015-1785 LFI pour 2016	109	Rapport sur les logements outre-mer ayant bénéficié de prêts conventionnés	Ce rapport n'a pas été remis.
2015-1786 LFR pour 2015	45 III	Rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale	D'après le rapport d'information du Sénat " <i>Sauver les zones de revitalisation rurale (ZRR), un enjeu pour 2020</i> ", ce rapport n'a pas été remis
2015-1786 LFR pour 2015	113	Rapport au Parlement relatif aux crédits du budget de l'État reportés sur l'exercice en cours.	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi de programmation 2018-2022	24	Rapport annuel sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Loi de programmation 2018-2022	26	Rapport annuel sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos.	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi de programmation 2018-2022	33	Présentation annuelle des deux agrégats de dépenses de l'État, prévus à l'article 9 de la loi.	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Loi de programmation 2018-2022	34	Liste annuelle des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés	Ce rapport n'a pas été remis selon les formes prévues. Voir commentaire <i>supra</i> .
Seconde LFR 2017	54	Rapport d'information sur les transferts financiers et ressources mobilisables pour les collectivités territoriales du Département de Mayotte.	Le rapport n'a toujours pas été remis. La question écrite N° 15052 de notre collègue député Mansour Kamardine, interrogeant le Gouvernement sur l'avancée de la transmission de ce rapport, n'a pas non plus reçu de réponse. La remise de ce rapport est toujours pertinente. Sa portée a toutefois changé, puisque le RSA, qui constituait une dépense importante du département (engendrant d'importants transferts), a été « recentralisé » à Mayotte par la loi de finances pour 2019.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2018	107 Div III	Rapport sur la mise en œuvre de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales. Ce rapport comporte notamment des indications statistiques relatives aux documentations sur les prix de transfert, qui satisfont aux conditions prévues au même article L. 13 AA, ainsi qu'un examen de la pertinence des informations produites dans le cadre de cette documentation pour le contrôle des prix de transfert	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission doit avoir lieu avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021.
LFI 2018	175 Div II	Rapport d'évaluation de l'expérimentation sur le dispositif des emplois francs.	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission devait avoir lieu avant le 15 septembre 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 29 avril 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu une communication de M. Vincent Éblé, président, sur le contrôle de l'application des lois.

M. Vincent Éblé, président. – En cette période, il me revient de vous faire un état des lieux du contrôle de l'application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et qui entrent dans le champ de compétence de la commission des finances. Cet état des lieux couvre la période allant jusqu'au 31 mars 2020 pour la publication des textes réglementaires, des ordonnances et des rapports.

Parmi les six lois que nous avons examinées au fond, trois ne renvoyaient à la publication d'aucune mesure d'application. Il s'agit de :

- la loi du 1^{er} août 2019 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 ;

- la loi du 10 décembre 2018 de finances rectificative pour 2018 ;

- et la loi du 25 février 2019 autorisant l'approbation d'une convention fiscale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

Aussi, ce sont trois lois qui devaient faire l'objet d'un suivi cette année par notre commission :

- la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 ;

- la loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ;

- la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, pour les articles que nous avons examinés dans le cadre d'une délégation au fond de la commission de la culture.

Il faut y ajouter la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, qui a été examinée par une commission spéciale, mais pour laquelle notre commission est responsable du suivi de l'application de 61 articles entrant dans son champ de compétence.

Outre ces lois récentes, nous contrôlons également la mise en application du « stock » des lois antérieures au 1^{er} octobre 2018, soit 14 lois, la plus ancienne étant la loi de finances pour 2012.

À la suite de cet examen, je voudrais vous faire part de mes principales observations.

Première observation, l'essentiel des mesures renvoyant à un texte réglementaire pour la session 2018-2019 sont concentrées sur la seule loi de finances initiale pour 2019, du fait du recentrage de la loi de finances rectificative de fin d'année sur le schéma de fin de gestion.

Je relève ainsi une forte augmentation de dispositions appelant une mesure réglementaire, qui s'explique par l'inflation du nombre d'articles de la LFI, mais pas seulement. Avec 119 renvois à un texte réglementaire, la LFI 2019 dépasse largement la somme cumulée des textes réglementaires prévus par la LFI pour 2018 et la LFR pour 2017.

C'est d'ailleurs pour ce texte, ainsi que pour la loi dite « Pacte », que restent le plus de mesures d'application à prendre. La loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ne contenait qu'une seule disposition d'application réglementaire. Les articles de la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, ayant été examinés par notre commission, étaient également d'application directe, hormis une demande de rapport. En incidence je mentionne que le comité de suivi, réunissant le Premier président de la Cour des comptes et les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou de la culture, ne s'est pas encore réuni.

Deuxième observation, le taux de mise en application globale progresse par rapport à l'an dernier (88 % contre 81 %), même si je dois regretter l'allongement moyen des délais de publication, moins du tiers des textes réglementaires ayant été publiés avant le délai de 6 mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. S'agissant des lois antérieures, le « déstockage » s'avère plus important que l'an dernier, 4 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées.

Troisième observation, 7 dispositions de la LFI 2019 conditionnent la publication d'une mesure réglementaire à la réception préalable d'une réponse de la Commission européenne sur leur conformité avec le régime des aides d'État, contre une seule l'an dernier. 4 de ces dispositions sont ainsi inappliquées, en l'absence de réponse, et 2 ont été déclarées non conformes.

Il s'agit tout d'abord du crédit d'impôt cinéma, à l'article 146 de la LFI 2019, qui introduisait un taux de déduction fiscale égal à 40 %, pour les œuvres de fiction intensives en effets visuels. La Commission européenne a notamment jugé que le dispositif territorialisait les dépenses éligibles en France. Elle a également refusé de valider l'article 56 qui créait un dispositif de suramortissement des navires utilisant des énergies propres, et des ajustements ont dû être apportés par l'article 48 de la loi de finances pour 2020.

Par ailleurs, au 31 mars 2020, quatre mesures d'application de la LFI 2019 restent conditionnées à une réponse de la Commission européenne.

Elles concernent la réforme du régime d'imposition des produits de cession ou concession de brevets ; la prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » ; la prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine, assortie de mesures anti-abus ; enfin les taux du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII) pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse. Le Gouvernement devrait faire toutes les diligences nécessaires pour obtenir une réponse de la Commission européenne, et en rendre compte, alors que ces mesures dépendantes d'une telle réponse tendent à augmenter.

Quatrième observation, en dehors de ces cas, seules quelques dispositions de la loi de finances pour 2019 ne sont pas encore appliquées, souvent parce que la mesure d'application n'est pas nécessaire immédiatement ou est devenue sans objet. À noter toutefois, parmi les retards, celui de l'application de l'article 231 qui autorise la cession à l'État, à titre onéreux, des emprises immobilières d'une superficie de 8 650 m² contiguës aux abords du bâtiment du Grand Palais dans le cadre du projet de restauration de celui-ci. Aux fins de réalisation de cette opération, un arrêté devait préciser les références cadastrales des parcelles concernées. Cet arrêté est toujours attendu, sans que les raisons de ce retard en soient clairement explicitées.

Pour ce qui concerne la loi dite « Pacte », dix mesures de nature réglementaires restent à prendre, et notamment celles concernant la prise d'un décret fixant chaque année, après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et des consignations, le montant du versement à l'État. Il nous est indiqué une difficulté d'interprétation de la loi, des discussions étaient en cours pour définir si l'obligation de fixer ce montant par décret, après avis de la commission de surveillance, s'applique à compter de 2020 ou 2021...ce qui peut paraître surprenant. On nous indique que le décret serait pris en juin. Comme nous entendrons bientôt le directeur général de la Caisse des dépôts, il pourrait être interrogé sur ce point. Par ailleurs, pour les raisons que vous connaissez, à savoir d'abord le lancement d'une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) puis la chute des marchés financiers, la plupart des textes d'application des articles relatifs à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) contenus par la loi PACTE n'ont pas été publiés.

Cinquième observation, pour ce qui concerne les lois antérieures, on remarquera qu'il ne faut pas désespérer de l'application de certains textes. Ainsi, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi « Sapin 2 », le décret précisant les modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire a finalement été publié le 4 décembre 2019, et entrera en vigueur le 1^{er} juin 2020. On ne sait si cette mise en œuvre tardive résulte davantage de la réticence des pouvoirs publics ou de celle des acteurs bancaires...

Dans le même ordre d'idée, l'article 68 de la loi de finances pour 2018 avait prévu, à l'initiative de notre commission et en particulier du rapporteur général, un plafonnement du montant des frais et commissions payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif « Pinel ». Le décret d'application a été pris avec un retard de près de deux années, le 20 décembre 2019, avec une application aux actes authentiques signés à compter du 1^{er} avril 2020. J'avais interrogé le ministre sur ce point l'an passé...il avait justifié le retard par des délais de consultation...

Enfin, l'article 171 de la loi de finances pour 2018 prévoyait de rendre gratuite l'utilisation des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Lors du dernier bilan de l'application des lois au Sénat, il avait été rappelé que l'absence de publication de ce décret s'expliquait par des difficultés juridiques, le Conseil d'État estimant qu'une telle exemption serait inconstitutionnelle. Faute de décret, le ministère de la transition écologique et solidaire a annoncé en avril 2019 que la mise en œuvre de cette mesure se ferait par une révision des conventions entre les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Cette solution représente une avancée mais elle se limite aux SDIS, alors que sont aussi concernés les véhicules de la police, de la gendarmerie, des services d'aide médicale urgente (SAMU) etc. et dans les faits, la mesure n'est donc pas appliquée par une disposition réglementaire.

Enfin, s'agissant des lois ayant une certaine ancienneté, il y a lieu de tirer le signal d'alarme quand des mesures prévues en 2011, 2013 et 2014 concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole ne sont toujours pas prises au motif que des négociations avec certaines professions seraient toujours en cours...parfois près de neuf ans après la prise de la disposition légale. Il conviendrait d'avoir des explications sur des retards aussi importants et sur la pertinence de maintenir en l'état les dispositions légales.

Sixième observation, pour ce qui concerne la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, particulièrement suivie par notre commission, 16 mesures d'application étaient nécessaires. J'avais attiré votre attention l'an passé sur des dispositions d'application manquantes, elles ont désormais toutes été prises à l'exception de deux. Celles-ci concernent les articles 14 et 15 de la loi qui octroient respectivement aux agents des douanes et aux agents de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Cette prérogative est soumise à une autorisation préalable du procureur de la République. Quoique la disposition soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, son application effective requiert un décret en Conseil d'État afin de déterminer les modalités d'application de ce droit de communication.

Selon les informations transmises par l'administration, le Conseil d'État a été saisi d'un projet de décret fin 2018. Cependant, il a indiqué fin mars 2019 que ce projet appellerait un avis défavorable de sa part dès lors les garanties procédurales prévues pourraient être insuffisantes au regard des exigences issues du droit de l'Union européenne. Ainsi, des réflexions sont engagées afin de définir une solution alternative qui pourrait consister en un recours au juge des libertés et de la détention pour autoriser le recueil des données de connexion, ou, à l'instar de l'Autorité des marchés financiers ou de l'Autorité de la concurrence, à l'obtention d'une autorisation d'accès auprès du contrôleur des données de connexion.

Septième observation, en ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, la seule ordonnance attendue depuis le dernier contrôle a bien été prise, mais les 9 ordonnances qui étaient en attente de ratification le sont toujours, alors que 7 ordonnances ont été publiées il y a plus de 4 ans, et la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015. Il conviendrait d'accélérer le processus qui implique le Gouvernement comme le Parlement.

Dernière observation, le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport demeure élevé (24 en 2018-2019, 36 en 2017-2018), alors que le taux de remise s'avère très bas. Moins du quart des 23 rapports attendus ont ainsi été remis. Il convient de relever par ailleurs que 82 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale. Nous devons collectivement nous interroger sur la pertinence des demandes de rapports, lorsque les informations peuvent être par exemple sollicitées directement par les rapporteurs spéciaux. D'autant que même lorsqu'ils sont remis, leur qualité laisse souvent à désirer, on peut ainsi donner l'exemple du rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris remis en novembre dernier, qui était attendu, mais qui n'a donné aucune information réellement nouvelle.

Enfin, en conclusion, je voudrais évoquer le sujet des expérimentations, point sur lequel nous avons été invités à faire un focus particulier cette année. Nous avons peu d'exemples pour la période examinée, mais je peux citer l'article 268 de la LFI pour 2019 qui concernait l'expérimentation du service du RSA par la remise d'un titre de paiement délivré par la caisse d'allocations familiales en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Le Conseil d'État, saisi pour avis du projet de décret d'application, a estimé que les dispositions étaient contraires à l'article 74 de la Constitution... D'autres expérimentations sont néanmoins prévues par la loi de finances pour 2020, notamment en matière de logement : l'article 164 prévoit que le zonage de la réduction d'impôt dite Pinel est défini à titre expérimental jusqu'à la fin 2021 par le préfet de région en Bretagne, et non par des règles nationales. La préfète de la région Bretagne a bien pris l'arrêté de zonage le 19 mars, avec une mise en application dès le 1^{er} avril. Le dispositif a donc été rendu applicable plus rapidement que dans le délai maximal prévu au 1^{er} juillet 2020 par la loi, ce dont il faut se féliciter.

C'est par ce point positif que je termine et donne la parole à Albéric de Montgolfier, rapporteur général.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je souhaiterais revenir sur la loi relative à la lutte contre la fraude » du 23 octobre 2018. J'avais lancé au début de l'année un travail tendant à établir un bilan de sa mise en œuvre. Je remercie d'ailleurs le Président Vincent Éblé qui m'a accompagné dans le cadre de mes premières investigations, puisque nous nous sommes rendus en février dernier au service du contrôle fiscal, afin de vérifier sur place si la nouvelle procédure de transmission automatique des dossiers de contrôle fiscal les plus graves remplaçant le « Verrou de Bercy » s'appliquait bien.

Vous savez que la loi a prévu désormais la transmission obligatoire des infractions les plus graves au parquet par l'administration fiscale, dès lors que certains critères sont remplis, cette dernière pouvant, en tout état de cause, toujours choisir de déposer plainte, sous réserve d'un avis préalable de la commission des infractions fiscales.

D'après ce bilan, la loi est efficace puisqu'en 2019, 965 dossiers ont fait l'objet d'une dénonciation obligatoire et 672 ont été transmis à la commission des infractions fiscales en dehors des cas de dénonciation obligatoire, contre 813 dossiers transmis en 2018. On peut donc dire que le dispositif que nous avons voté fonctionne effectivement.

Dans les premiers mois de son application, la typologie des dossiers conduit à constater une forte prévalence des dossiers les plus graves, portant sur une majoration de 100 %.

En outre, il s'agit majoritairement de dossiers portant sur des fraudes à l'impôt sur les sociétés et à la taxe sur la valeur ajoutée, conséquence de l'application du critère du montant de 100 000 euros de droits fraudés : il est plus facilement atteint pour des sociétés que pour les dossiers de personnes physiques qui sont plus rares.

Les dossiers sont transmis par les directions départementales des finances publiques au parquet, de manière décentralisée, une fois par trimestre et de façon dématérialisée.

J'avais prévu de me déplacer dans une direction territoriale pour voir concrètement le travail de traitement et de tri des dossiers. En raison des conditions sanitaires actuelles, je poursuivrai ultérieurement ce travail d'investigation.

La question majeure s'avère désormais celle du traitement des dossiers transmis par la justice : que pourra en faire l'autorité judiciaire ? C'est un contentieux qui n'apparaît pas forcément comme prioritaire, ce que nous craignons. Certains voulaient transmettre tous les dossiers : je soulignais au cours de nos débats le risque d'enlisement, les parquets sont par ailleurs sollicités par des affaires bien plus graves (violences familiales,

crimes, terrorisme etc.). La fraude fiscale risque donc de ne pas être une priorité.

Ainsi sur les 965 dossiers transmis automatiquement, le taux de correctionnalisation s'élève à moins d'un quart à l'heure actuelle : près de 19 % ont conduit le parquet à engager une suite judiciaire, 5 % ont été classés sans suite. Les trois-quarts des dossiers transmis sont en attente de traitement et restent sans réponse.

Lors de notre déplacement à Bercy nous avons aussi relevé une très grande hétérogénéité des traitements selon les parquets. Par choix, par contrainte d'organisation ou du fait de leur saturation, les parquets ont des taux de traitement très différents. Par exemple, en Seine Saint-Denis les dossiers auront tendance à être classés beaucoup plus vite, tout simplement car, comme l'a déjà souligné notre collègue Philippe Dallier, le parquet de Bobigny est dans une situation de tension forte et permanente. Autant l'administration fiscale a un traitement relativement homogène sur le territoire national, autant les parquets risquent de connaître des situations très différentes selon leurs moyens ou leurs priorités. Ce qui renvoie à la question de l'égalité de traitement.

Ainsi, le système de tri fonctionne, le nombre de dossiers transmis au parquet augmente mais il faudra voir quel sera le traitement des dossiers par la justice, qui doit évidemment exister pour les fraudes les plus graves. Parfois le traitement judiciaire montre des limites et peut, en tout état de cause, s'avérer, en termes de rentrées fiscales, moins efficace que le traitement par Bercy, qui s'appuie sur des systèmes de majoration dissuasifs.

Je poursuivrai en tout état de cause mon contrôle sur l'application de la loi relative à la lutte contre la fraude dans les prochains mois.

M. Vincent Éblé, président. – Merci Monsieur le rapporteur général, je souscris entièrement à vos observations.

M. Philippe Dallier. – S'agissant de la situation en Seine-Saint-Denis, serait-il possible, à l'occasion d'un déplacement, de constater dans quelle proportion le contribuable échappe au contrôle moyen qui existe dans d'autres départements?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général – J'avais effectivement prévu de me déplacer dans un département qui doit traiter de nombreux dossiers fiscaux et ayant par ailleurs une forte activité, à l'image de la Seine-Saint-Denis. Quoiqu'il en soit, il est probable qu'une entreprise a beaucoup moins de chance d'être contrôlée en Seine-Saint-Denis que dans un département rural. Ce sera aussi le cas au niveau du parquet, il y a moins de poursuite et pas le même taux de traitement.

Il est instructif de regarder le nombre d'agents de la DGFIP par département et au regard d'un même nombre d'habitants. Sur les postes

difficiles, certains départements peinent à attirer les agents et connaissent un renouvellement fréquent de leurs équipes, ce qui se traduit par une moindre efficacité des contrôles. Mais, dès que les conditions sanitaires le permettront, nous poursuivrons ce contrôle en nous rendant sur place.

COMMISSION DES LOIS

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le suivi de l'application des lois constitue un volet essentiel des missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement en application de l'article 24 de la Constitution.

Il consiste à vérifier régulièrement si, et dans quels délais, les lois promulguées ont reçu les mesures d'application requises pour assurer leur mise en œuvre effective et à identifier, le cas échéant, les difficultés rencontrées.

Le Sénat y attache une attention toute particulière et a joué un rôle de précurseur en mettant en place, dès les années 1970, des procédures et des outils de suivi en temps réel de la publication des décrets et des arrêtés attendus.

L'article 19 *bis* de son Règlement confie la mise en œuvre de ce suivi aux commissions permanentes, chargées de contribuer, chacune dans son domaine de compétence, à l'élaboration d'un « bilan annuel de l'application des lois ». Depuis le renouvellement sénatorial de 2014, la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, actuellement présidée par notre collègue Valérie Létard, présente ce bilan.

Depuis la modification du Règlement intervenue le 19 juin 2019, les rapporteurs des projets et propositions de lois examinés par le Sénat sont chargés de suivre l'application de ces lois après leur promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat. Ils peuvent être confirmés dans ces fonctions à l'issue du renouvellement¹.

Le suivi de l'application des lois porte, comme chaque année, sur les **lois promulguées** au cours de l'année parlementaire précédente, soit **entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019**, en prenant en compte, pour l'établissement des statistiques, **les mesures d'application publiées six mois après la fin de la période de référence, soit au 31 mars 2020**.

19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné 17 propositions de loi n'ayant pas abouti à la promulgation d'une loi au cours de cette période de référence.

¹ Article 19 *bis* B du Règlement.

Le présent rapport dresse un bilan d'ensemble et une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces 19 lois. Il comporte en annexe le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mercredi 29 avril 2020.

PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN NETTE DIMINUTION EN 2018-2019

A. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS SOUTENUE AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

1. Une proportion de l'ensemble des lois promulguées, hors conventions internationales, sans égale parmi les commissions permanentes

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, **19 lois examinées au fond par la commission des lois** ont été promulguées, un niveau identique à celui de l'année précédente.

Liste des 19 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ;
2. Loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace ;
3. Loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires ;
4. Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française ;
5. Loi n° 2019-776 du 24 juillet 2019 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales ;
6. Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés ;
7. Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires ;
8. Loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française ;
9. Loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française ;

10. Loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 ;
11. Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales ;
12. Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations ;
13. Loi n° 2019-286 du 8 avril 2019 relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours ;
14. Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions ;
15. Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;
16. Loi n° 2019-161 du 1^{er} mars 2019 relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte ;
17. Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer ;
18. Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information ;
19. Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 est **inférieur à la moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à un peu moins de 21,5 lois par année parlementaire depuis 2007-2008. Il ne traduit pas pour autant une activité moindre car les textes concernés ont été pour certains particulièrement volumineux et comportent un nombre de mesures d'application élevé.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
et examinées au fond par la commission des lois**

	2018-2019	2017-2018	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014	2012-2013	2011-2012 ⁽¹⁾	2010-2011 ⁽²⁾	2009-2010	2008-2009	2007-2008
Nombre de lois	19	19	24	30	18	27	14	24	23	23	15	22

⁽¹⁾ entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

⁽²⁾ entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011.

Exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a examiné presque 40 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019¹, niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes et proportion équivalente aux années parlementaires précédentes (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016, 52 % en 2016-2017 et 46 % en 2017-2018).

Outre les **19 lois examinées et promulguées**, qui seules sont prises en compte statistiquement dans le cadre de ce rapport, la commission des lois a examiné au fond, au cours de l'année parlementaire 2018-2019 :

- **2 propositions de loi** qui ont donné lieu à des **lois promulguées** après le 30 septembre 2019 ;

- **6 propositions de loi** qui ont été **rejetées en séance publique ou dont l'examen n'a pu être achevé** ;

- **8 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale et 2 propositions de loi en instance d'examen en deuxième lecture au Sénat** ;

- **1 proposition de loi** ayant fait l'objet d'un **retrait** par ses auteurs avant la séance publique.

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, **38 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2018-2019**, tout comme en 2017-2018, contre 31 en 2016-2017, 55 en 2015-2016, 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014, 41 en 2012-2013 et 33 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des projets et propositions de loi examinés au fond par la commission des lois mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de l'année parlementaire 2018-2019.

**2 propositions de lois examinées par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
et ayant donné lieu à des lois promulguées ultérieurement**

- Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (*émanant d'une proposition de loi sénatoriale*) ;
- Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes (*émanant d'une proposition de loi sénatoriale*).

¹ 19 lois sur les 49 promulguées au cours de la période, soit 39 %.

**8 propositions de loi examinées par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
en instance d'examen à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi tendant à réprimer les entraves à l'exercice des libertés ainsi qu'à la tenue des événements et à l'exercice d'activités autorisés par la loi ;
- Proposition de loi visant à instituer un médiateur territorial dans certaines collectivités territoriales ;
- Proposition de loi tendant à renforcer les pouvoirs de police du maire dans la lutte contre l'introduction et la propagation des espèces toxiques envahissantes ;
- Proposition de loi tendant à renforcer les synergies entre les conseils municipaux et les conseils communautaires ;
- Proposition de loi relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers ;
- Proposition de loi organique tendant à actualiser les dispositions applicables aux élections organisées à l'étranger ;
- Proposition de loi tendant à améliorer le régime électoral des instances représentatives des Français établis hors de France et les conditions d'exercice des mandats électoraux de leurs membres ;
- Proposition de loi visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité.

**2 propositions de loi examinées en première lecture par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
en instance d'examen en deuxième lecture au Sénat**

- Proposition de loi visant à améliorer la trésorerie des associations ;
- Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux.

**1 proposition de loi examinée par la commission
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
ayant été retirée de l'ordre du jour de la séance publique**

- Proposition de loi relative à l'accès effectif et direct des petites et moyennes entreprises à la commande publique (*rejet du texte en commission le 29 mai 2019 et retrait de l'inscription du texte à l'ordre du jour en séance publique à la demande de ses auteurs*) ;

**6 propositions de loi examinées par la commission
entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
ayant été rejetées en séance publique ou dont l'examen n'a pu être achevé en
séance publique**

- Proposition de loi créant un statut de l'élu communal (*rejetée en commission le 29 mai 2019, dont l'examen en séance publique a débuté le 12 juin 2019 mais qui n'a pu être mené à son terme en raison du dépassement du temps imparti*) ;
- Proposition de loi portant reconnaissance du crime d'écocide (*rejetée en commission le 10 avril 2019 et rejetée en séance publique le 2 mai 2019*)
- Proposition de loi visant à interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre et à engager une réflexion sur les stratégies de désescalade et les alternatives pacifiques possibles à l'emploi de la force publique dans ce cadre (*rejet du texte en commission le 20 février 2019 et rejet du texte en séance publique le 7 mars 2019*) ;
- Proposition de loi relative à l'aménagement du permis à points dans la perspective de l'abaissement de la limitation de vitesse à 80 km/h sur le réseau secondaire (*rejet du texte en commission le 16 janvier 2019 et rejet du texte en séance publique le 23 janvier 2019*) ;
- Proposition de loi instituant des funérailles républicaines (*rejet du texte en commission le 5 décembre 2018 et rejet du texte en séance publique le 12 décembre 2018, néanmoins en instance d'examen en deuxième lecture à l'Assemblée nationale dont émanait la proposition de loi*) ;
- Proposition de loi organique relative à l'élection des sénateurs (*rejet du texte en commission le 14 novembre 2018 et rejet du texte en séance publique le 21 novembre 2018*).

**2. Une part majoritaire des lois d'origine parlementaire dans les
lois promulguées : une tendance nouvelle qui s'installe**

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et renvoyées au fond à la commission des lois, **12** sont d'origine parlementaire, soit une proportion de **63 %**.

Il s'agit de la **proportion la plus élevée jamais atteinte depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**, au-delà du niveau de 60 % atteint en 2015-2016. Elle est le résultat d'une tendance observée depuis 2015 (cette proportion était de 42 % en 2017-2018 et de 50 % en 2016-2017) alors que jusqu'au 30 septembre 2015, le nombre des lois d'origine parlementaire envoyées au fond à la commission des lois était resté inférieur à 10 et ne représentait pas plus du tiers environ des lois promulguées au cours de la période de référence. Il semble donc que progressivement, la **revalorisation du Parlement dans la maîtrise de l'ordre du jour**, décidée en 2008, porte ses fruits, même si, pour certaines d'entre elles, les propositions de loi, notamment issues de l'Assemblée nationale, peuvent être inspirées très directement par le Gouvernement.

De plus, **cette année, la majorité de ces lois d'origine parlementaire est d'origine sénatoriale**, ce qui constitue également une singularité des lois de la période 2018-2019, puisque 7 des 12 lois d'origine parlementaire promulguées, soit 58 %, a été initiée par des sénateurs. La progression apparaît spectaculaire au regard de la seule loi qui était dans ce cas de figure un an plus tôt (en 2017-2018, seulement une des 8 lois d'origine parlementaire, soit 12,5% était d'origine sénatoriale). Le regret, exprimé l'an dernier par notre commission, relatif à la difficulté pour les propositions de loi d'origine sénatoriale à être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, semble donc s'atténuer. Cet état de fait est d'autant plus remarquable que le nombre de propositions de loi déposées par les députés sur la même période est considérablement plus important que le nombre de propositions de loi sénatoriales : 429¹ contre 162² sur la période considérée. Les échanges entre les groupes politiques des deux chambres et le Gouvernement ont permis d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale un nombre de texte émanant du Sénat plus important qu'à l'accoutumée.

Toutefois, cette donnée doit être croisée avec la **tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances** plutôt qu'à une navette législative ordinaire : le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées ne doit donc pas masquer l'augmentation du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances, et ne traduit donc pas nécessairement un renforcement global des pouvoirs législatifs du Parlement. Rappelons que de 2012 à 2018, si l'on fait exception des lois mentionnées à l'article 53 de la Constitution, visant à la ratification d'un traité, ont été adoptées un nombre plus important d'ordonnances que de lois par la procédure ordinaire. M. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, l'a d'ailleurs confirmé, le 12 juin 2019, devant les sénateurs lors du débat annuel de l'application des lois : « *De 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées* ». **Le processus législatif ordinaire n'est paradoxalement plus le principal mécanisme d'adoption de la loi.**

Soulignons que la tendance cette année à ce que davantage de projets que de propositions de loi aboutissent ne concerne pas que les textes examinés au fond par la commission des lois, mais bien l'ensemble des commissions. Si l'on fait exception de la commission des finances, d'une part, et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'autre part, dont les domaines de compétence constituent par nature un terreau davantage favorable aux projets de loi, les cinq autres commissions permanentes du Sénat connaissent ce phénomène. Au final, en

¹ [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2018-2019%20\(1er%20octobre%202018%20-%2030%20septembre%202019\)](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2018-2019%20(1er%20octobre%202018%20-%2030%20septembre%202019))

² <https://data.senat.fr/dosleg/>. Une partie des propositions de loi examinées en 2018-2019 a néanmoins été déposée avant cette période.

2018-2019, sur les 49 lois examinées par le Parlement et promulguées, 25 sont d'origine parlementaire, soit 51 %.

Nombre et part des lois d'origine parlementaire parmi les lois promulguées au cours de la période de référence et envoyées au fond à la commission des lois

Période de référence des lois promulguées	Nombre de lois d'origine parlementaire	Part des lois d'origine parlementaire
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	12	63 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	8	42 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	50 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	7	30,4 %
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	6	34,8 %

Liste des 12 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2019-809 du 1 ^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires	Sénat
Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française	Assemblée nationale
Loi n° 2019-776 du 24 juillet 2019 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales	Sénat
Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés	Sénat
Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires	Assemblée nationale
Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales	Sénat
Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations	Sénat
Loi n° 2019-286 du 8 avril 2019 relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours	Sénat
Loi n° 2019-161 du 1 ^{er} mars 2019 relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte	Assemblée nationale

Liste des 12 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer	Assemblée nationale
Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information	Assemblée nationale
Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites	Sénat

3. Un recours légèrement moins important à la procédure accélérée

L'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), qui s'est substitué depuis le 1^{er} mars 2009 à la déclaration d'urgence, a un double effet, particulièrement contraignant sur les conditions d'examen des textes par les assemblées parlementaires :

- le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, comme c'était le cas avec la déclaration d'urgence ;

- les délais d'examen en première lecture prescrits par l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et le début de sa discussion en séance publique, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance) ne s'imposent plus.

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois, **11 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 58 %, ce qui marque une diminution par rapport aux années antérieures.** Toutefois, cette donnée n'a de sens que si on la croise avec l'origine des textes : la totalité des 7 projets de loi, contre 33 % des propositions de loi (4 sur 12), dont 60 % des lois issues d'initiative de députés (3 sur 5) et seulement 14 % des lois issues d'initiatives sénatoriales (1 sur 7) a fait l'objet de la procédure accélérée. Pour le dire autrement, la diminution de la part des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée s'explique davantage par la hausse du nombre de lois d'origine sénatoriale, qui ne font presque jamais l'objet de ladite procédure, que par un moindre recours à ce mécanisme pour les autres textes.

Trois constantes se confirment donc cette année encore : les projets de loi continuent à faire presque systématiquement l'objet de la procédure accélérée, quelques propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale sont concernées chaque année tandis que cette procédure demeure exceptionnelle pour les propositions de loi sénatoriales.

S'agissant des projets de loi, en dehors de l'année 2012-2013 où « seuls » 5 projets de loi sur 10 (50 %) relevant de la compétence au fond de la commission des lois avaient fait l'objet de cette procédure, entre 90 % et 100 % des projets de loi sont, depuis, concernés chaque année (10 sur 11 – soit 91 % – en **2014-2015**, 12 projets de loi sur 12 en **2015-2016** comme en **2016-2017**).

S'agissant des propositions de lois, jusqu'à cette année, entre la moitié et les deux-tiers des propositions de loi faisaient l'objet de la procédure accélérée (la moitié – 6 sur 12 – en **2016-2017**, 67 % – 12 sur 18 – en **2015-2016**, 57 % – 6 sur 9 – en **2014-2015**, 59 % – 16 sur 27 – en 2013-2014).

Toutefois, ces fortes variations statistiques sont, pour partie, liées aux variations, en valeur absolue, des propositions de loi ayant abouti. **Au cours des cinq dernières années parlementaires, c'est en tout cas la première fois que la part des textes, examinés au fond par la commission des lois, faisant l'objet de la procédure accélérée est inférieure aux trois quarts des textes promulgués.** Cette situation tend à se rapprocher de celle connue en 2013 et en 2014.

Le tableau suivant récapitule la propension des gouvernements à engager la procédure accélérée depuis 2010 :

Période de référence des lois promulguées	Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	58 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

B. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE EN BAISSÉ

1. Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

a) *Une majorité des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables*

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et examinées au fond par la commission des lois, **14 étaient d'application directe**, une est devenue pleinement applicables au cours de la période de référence, 2 l'étaient partiellement au 31 mars 2020 et 2 lois demeuraient entièrement inapplicables.

Au 31 mars 2020, 15 lois sur les 19 promulguées étaient donc entièrement applicables – c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % –, et 4 (soit 21 %) appelaient encore des mesures d'application.

Le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables, à l'issue de la période de référence des mesures réglementaires, qui varie entre un tiers et 40 %, selon les années, avec un point haut de 57,1 % pour les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 et un point bas de 7,1 % pour les lois promulguées en 2012-2013, est donc dans une fourchette très basse cette année.

Le tableau suivant récapitule la part des lois qui appelaient encore des mesures d'application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence :

Période de référence des lois promulguées	Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	21 % (4 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % (1 loi sur 14)
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % (12 lois sur 21)
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

b) Un taux global de mise en application des lois insatisfaisant

Au 31 mars 2020, 104 des 205 mesures¹ d'application prévues par les 19 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises.

Le **taux de mise en application des lois** sur la période de référence, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, **s'établit donc cette année à 49 %, bien inférieur à celui des années précédentes s'agissant des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois** (91 % en 2017-2018, 72 % en 2016-2017 comme en 2015-2016).

Le tableau suivant recense ces taux d'application pour les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois :

Période de référence des lois promulguées	Taux de mise en application au 31 mars de l'année suivante
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	49 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

Comme chaque année, **l'appréciation de ce taux doit être fortement nuancée** : d'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part, *a contrario*, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est applicable pour l'essentiel. C'est particulièrement vrai cette année où un nombre important de mesures non prises concernent des dispositifs législatifs dont la loi elle-même prévoit une application différée dans le temps (la mesure réglementaire n'est alors certes pas prise, mais elle concerne une disposition législative encore non applicable).

¹ Un total de 205 mesures attendues a été pris en compte pour calculer le taux d'application, n'intégrant pas les mesures d'application antérieures à la promulgation des lois concernées, qui porteraient alors le taux d'application à 52 %.

La volatilité de ces taux d'une année sur l'autre s'explique pour partie par les **fortes variations du nombre de mesures attendues** : celui-ci peut varier de 1 à 8 en fonction des années, le pourcentage de mise en application en résultant n'étant donc pas toujours significatif. Toutefois, lorsque le taux d'application est faible pour les lois de la période examinée, on peut attendre du Gouvernement qu'il en tire profit pour combler le retard dans la publication des mesures des périodes de référence précédentes. Ce n'est pas le cas cette année, contrairement à ce qui s'était produit lors de la période précédente, puisque **très peu de mesures d'application ont été prises en application de dispositions législatives promulguées antérieurement au 1^{er} octobre 2018**. La commission des lois a en effet recensé 8 mesures réglementaires d'application prises entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2020 pour des lois promulguées avant le début de l'année parlementaire de référence. Sur ces huit mesures, deux étaient attendues depuis plus de deux ans.

De même, le taux d'application insatisfaisant cette année doit être fortement relativisé du fait que **92 mesures sur les 104 encore attendues concernent un même texte, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique**, laquelle a été promulguée à la fin de la période de référence et affiche donc logiquement un taux d'application plus faible (35 %) que des lois promulguées antérieurement. D'autres raisons plus structurelles, et tenant à la matière, sont explicitées dans la fiche qui est spécifiquement consacrée à cette loi¹.

Outre le taux d'application global, ce sont donc bien les délais de parution qui constituent un outil statistique pertinent.

c) Pour les mesures publiées, des délais de publication raisonnables

Les **délais** dans lesquels sont publiées les mesures d'application sont **parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes**. C'est la raison pour laquelle la commission des lois souligne régulièrement le paradoxe qu'il y a à vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires. C'est d'autant plus condamnable que le recours à la procédure accélérée par le Gouvernement ne se tarit pas.

Il faut certes reconnaître depuis deux ans une nette amélioration dans les délais de parution des mesures d'application lorsqu'elles sont prises. En effet, 51 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, et **toutes les mesures prises l'ont été moins d'un an après promulgation de la loi**. En moyenne, les mesures réglementaires attendues en 2018-2019 et prises, l'ont été dans un délai de cinq mois et treize jours (contre quatre mois et dix-neuf jours l'an passé).

¹ Deuxième partie du présent rapport.

Les mesures prises le sont donc dans un délai plutôt raisonnable ; en revanche, la probabilité qu'une mesure soit finalement prise plus d'un après la promulgation de la loi décroît considérablement. Or, ce constat récurrent est particulièrement inquiétant cette année au vu du nombre important de mesures d'application encore non prises **pour les lois de la période 2018-2019 : 104 mesures d'application sont en effet encore attendues.**

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application prises, hors rapports, prévues par les lois promulguées en 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois :

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues
concernant les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018
et le 30 septembre 2019 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	57	51 %
De plus de six mois à un an	53	49 %
De plus d'un an à 2 ans	0	0 %
Total	110 ¹	100 %

2. Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

Il demeure surprenant que les mesures réglementaires prévues par les textes adoptés après engagement de la procédure accélérée ne soient pas toutes prises rapidement après leur promulgation. Or, les 4 lois promulguées en 2018-2019 qui ne sont pas encore pleinement applicables avaient toutes fait l'objet de la procédure accélérée. Il n'y a donc aucune corrélation entre le recours par le Gouvernement à la procédure accélérée et la propension de ce dernier à prendre davantage les mesures d'application de ces textes.

Cette année encore, ce taux est donc identique au taux de mise en application de l'ensemble des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois (49 %) mais, dès lors qu'une part importante des textes fait l'objet de la procédure accélérée, le rapprochement entre les deux taux d'application est inévitable. En revanche, l'écart avec les autres commissions est un peu plus prononcé en 2018-2019 puisque ce taux est de 63 % pour l'ensemble des textes.

¹ Ce total inclut les 9 mesures d'application préalables à la promulgation de la loi.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	204	626
Mises en application	100	397
À mettre en application	104	229
Taux de mise en application	49 %	63 %

Pour les mêmes raisons, les délais de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée sont sensiblement équivalents à ceux de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois adoptées après engagement de la procédure accélérée et promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019 (à l'exclusion des rapports et des mesures réglementaires prises antérieurement à la promulgation de la loi)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	55	55,5 %
De plus de six mois à un an	44	44,5 %
De plus d'un an à 2 ans	0	0 %
Total	99	100 %

3. Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Sur les **12 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois, **11** sont **d'application directe** et **1** est devenue **entièrement applicable** à l'issue de la période de référence.

Le tableau ci-après présente les **délais** de mise en application des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois. Il n'est toutefois pas révélateur, cette année, dans la mesure où 11 des 12 lois d'origine parlementaire étaient d'application directe et du fait que la douzième loi ne nécessitait qu'une seule mesure d'application. Ce tableau ne tient toutefois pas compte des mesures prises avant la promulgation de la loi : il arrive en

effet qu'une mesure d'application soit préexistante à la disposition législative qui la prévoit. Ce cas de figure est toutefois moins fréquent cette année que l'an dernier (il concerne 9 décrets contre 41 en 2017-2018).

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues
concernant les lois d'origine parlementaire
promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
(à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	-	0 %
De plus de six mois à un an	1	100 %
De plus d'un an à 2 ans	-	0 %
Total	1	100 %

Les lois d'origine parlementaire nécessitant moins de mesures d'application que les projets de loi, il faut donc observer une autre donnée pour vérifier si le gouvernement est plus enclin à prendre les mesures qu'il a lui-même prévues : le taux d'application des mesures selon qu'elles figuraient dans le texte initial ou qu'elles ont été prévues en cours de navette est davantage parlant.

**4. Bilan de l'application des dispositions législatives issues
d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire**

Le tableau ci-après ne distingue pas l'origine du texte initial (projet de loi, proposition de loi de l'Assemblée nationale et proposition de loi sénatoriale) mais permet de suivre le taux de mise en application des dispositions législatives introduites par voie d'amendement au cours de la navette parlementaire, en fonction de leur origine (Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat).

S'agissant des 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois, les dispositions législatives introduites par voie d'amendement ont connu un taux de mise en application de 21 % lorsqu'elles émanaient du Gouvernement (très loin du taux de 100 % constaté l'an dernier pour les raisons énoncées ci-après), de 27 % lorsqu'elles émanaient du Sénat et de 81 % lorsqu'elles émanaient de l'Assemblée nationale.

Contrairement aux années précédentes, le Gouvernement n'a donc pas été enclin à prendre davantage les mesures réglementaires d'application de dispositions dont il avait lui-même pris l'initiative par voie d'amendement.

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues
par les lois promulguées au cours de la période de référence
examinées au fond par la commission des lois
(à l'exclusion des rapports)**

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	65	10	7	17	2	101
Mesures restant à prendre	43	37	19	4	1	104
Total	108	47	26	21	3	205
% du total général	53 %	23 %	13 %	10 %	1 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	60 %	21 %	27 %	81 %	67 %	49 %

II. DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES MAIS RAREMENT REMIS

Sur les **19 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **8 remises d'un rapport du Gouvernement au Parlement étaient prévues.**

Force est de constater que cette année encore, les constats dressés par la commission des lois semblent se vérifier :

- le Gouvernement est peu enclin à communiquer au Parlement les rapports que la loi prévoit pourtant ;

- lorsque, néanmoins, le rapport est remis, les données fournies sont d'une qualité variable ;

- enfin, lorsqu'est prévu un rapport annuel, celui-ci n'est bien souvent remis qu'à une seule reprise.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois s'emploie, dans les textes qu'elle examine, à limiter le nombre de dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, en ne retenant à titre exceptionnel que les rapports au Parlement présentant un intérêt avéré.

Parmi les rapports à remettre au Parlement prévus par les lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2018-2019, **un seul a été remis à ce jour.**

Il s'agit du rapport prévu à l'article 3 de la loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires qui devait présenter un état des lieux des violences éducatives en France et évaluer les besoins et moyens nécessaires au renforcement de la politique de sensibilisation, d'accompagnement et de soutien à la parentalité à destination des parents ainsi que de formation des professionnels concernés. Ce rapport a été remis au mois d'août 2019, dans le délai imparti.

Dès lors, le Parlement était toujours, au 31 mars 2020, **dans l'attente de la transmission de 7 rapports.** Certains d'entre eux, à l'instar du rapport prévu à l'article 14 de la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, dont l'objet est d'informer le Parlement sur les conséquences de la création d'une commune dans les conditions prévues à l'article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales, doivent être remis dans un délai plus lointain, en l'espèce de quatre ans à compter de la promulgation de la loi. Pour d'autres en revanche, le délai prévu est soit dépassé, soit proche de l'être. On citera ainsi 3 des 6 rapports prévus par la loi **n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique :**

- le rapport, **prévu à l'article 37** sur l'état de la fonction publique, où devra figurer en annexe, avant le 1^{er} novembre de chaque année, **un état des hautes rémunérations dans la fonction publique**, lequel n'a pas été remis en 2019 ;

- le rapport prévu à l'article 65 sur les freins au développement de l'apprentissage dans la fonction publique, en particulier au sein des administrations d'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, qui doit être remis dans les douze mois après la promulgation de la loi ;

- le rapport, **prévu à l'article 93** prévoyant la **transmission** au Parlement, chaque année, du **montant des rémunérations des membres nommés au sein du Conseil constitutionnel, des autorités administratives et publiques indépendantes** et des agences de l'État, lequel n'a pas été remis en 2019.

Enfin, le rapport prévu à l'article 9 de la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes sur les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, permettant à ces victimes d'être accompagnées et de réaliser les démarches judiciaires au sein même des centres hospitaliers universitaires, qui devait être remis dans les six mois après promulgation de la loi n'a pas été déposé.

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

III. UN NOMBRE IMPORTANT D'AUTRES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE

A. NEUF RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019

9 rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2018-2019, niveau qui n'avait pas été atteint depuis l'année parlementaire 2013-2014, dont un rapport commun avec la commission des affaires sociales :

- un rapport d'information n° 73 (2018-2019), intitulé « *Réconcilier le vote et les nouvelles technologies* », de Mme Jacky Deromedi et M. Yves Détraigne, enregistré le 24 octobre 2018 ;

- un rapport d'information n° 110 (2018-2018), intitulé « *Fortifier la démocratie de proximité - Trente propositions pour nos communes* », de M. Mathieu Darnaud, enregistré le 7 novembre 2018 ;

- un rapport d'information n° 219 (2018-2019), intitulé « *Les fiches S en questions : réponses aux idées reçues* » de M. François Pillet, enregistré le 19 décembre 2018 ;

- un rapport n° 220 (2018-2019) intitulé « *La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : un an après* », de M. Marc-Philippe Daubresse, enregistré le 19 décembre 2018 ;

- un rapport n° 324 (2018-2019) intitulé « *"Affaire Benalla" : rapport d'enquête de la commission des lois du Sénat* », de M. Jean-Pierre Sueur et Mme Muriel Jourda, enregistré le 3 février 2019 établi alors que la commission des lois avait été pourvue des prérogatives d'une commission d'enquête par le Sénat ;

- un rapport n° 450 (2018-2019) intitulé « *Moyens mis en place pour faire face aux nouveaux actes de violence et de vandalisme commis à Paris* », de M. Philippe Bas, enregistré le 10 avril 2019 ;

- un rapport n° 520 (2018-2019) intitulé « *Donner un nouveau souffle à la politique du handicap dans la fonction publique* », de Mme Catherine Di Folco, enregistré le 22 mai 2019 ;

- un rapport n° 653 (2018-2019) intitulé « *La justice prud'homale au milieu du gué* », commun avec la commission des affaires sociales, de Mmes Agnès Canayer, Nathalie Delattre, Corinne Féret et Pascale Gruny, enregistré le 10 juillet 2019 ;

- un rapport n° 654 (2018-2019) intitulé « *Définir enfin un cadre rigoureux pour l'exercice de la thanatopraxie : une urgence pour les familles et les professionnels* », de M. Jean-Pierre Sueur, enregistré le 10 juillet 2019.

B. D'AUTRES TRAVAUX À UN RYTHME TOUT AUSSI SOUTENU

Outre les travaux législatifs conduits au fond et les rapports d'information, l'activité soutenue de la commission des lois se compose de rapports pour avis.

En 2018-2019, la commission des lois a déposé **14 rapports pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019**. Il s'agit des tomes I à XIV du rapport pour avis n° 153 (2018-2019) déposé le 22 novembre 2018 consacrés aux crédits mentionnés dans le tableau suivant :

Rapports pour avis au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2019

Crédits	Rapporteur pour avis	Tome N°
Administration générale et territoriale de l'État	M. Pierre-Yves Collombat	I
Asile, immigration, intégration et nationalité	M. François-Noël Buffet	II
Outre-mer	M. Thani Mohamed Soilihi	III
Juridictions administratives et juridictions financières	M. Patrick Kanner	IV
Développement des entreprises	M. André Reichardt	V
Fonction publique	Mme Catherine Di Folco	VI
Administration pénitentiaire	M. Alain Marc	VII
Justice judiciaire et accès au droit	M. Yves Détraigne	VIII
Protection judiciaire de la jeunesse	Mme Maryse Carrère	IX
Direction de l'action du Gouvernement : Coordination du travail gouvernemental - Protection des droits et libertés	M. Jean-Yves Leconte	X
Pouvoirs publics	M. Jean-Pierre Sueur	XI
Relations avec les collectivités territoriales	M. Loïc Hervé	XII
Sécurités	M. Henri Leroy	XIII
Sécurité civile	Mme Catherine Troendlé	XIV

Trois rapports pour avis à l'occasion de l'examen de textes législatifs ont en outre été déposés en 2018-2019. Il s'agit du rapport pour avis n° 596 (2018-2019) du 25 juin 2019 de Mme Muriel Jourda sur le projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, de l'avis n° 347 (2018-2019) du 20 février 2019 de Mme Françoise Gatel sur le projet de loi d'orientation des mobilités et de l'avis n° 53 (2018-2019) du 17 octobre 2018 de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations.

Enfin, la commission des lois a examiné 4 propositions de résolution. Deux d'entre elles visaient à modifier le règlement du Sénat et ont donné lieu aux rapports n° 448 (2018-2019) du 10 avril 2019 de M. Philippe Bonnecarrère sur la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat pour renforcer les capacités de contrôle de l'application et de l'évaluation des lois, et n° 549 (2018-2019) du 5 juin 2019 de M. Philippe Bas sur la proposition de résolution visant à clarifier et actualiser le Règlement du Sénat.

Les deux autres rapports concernaient l'examen de la recevabilité de propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, initiées dans les deux cas au titre de la procédure du « **droit de tirage** », prévue à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, de sorte que **la commission des lois a uniquement à émettre un avis sur la recevabilité de la proposition de résolution.**

Il s'agissait des rapports n° 50 (2018-2019) du 17 octobre 2018 et n° 423 (2018-2019) du 2 avril 2019, de M. Philippe Bas, portant respectivement sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le traitement des abus sexuels sur mineurs et des faits de pédocriminalité commis dans une relation d'autorité, au sein de l'Église catholique, en France et sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la souveraineté numérique.

IV. FOCUS SUR TROIS DISPOSITIFS EXPÉRIMENTAUX ISSUS DE MESURES D'APPLICATION

Le contrôle annuel de l'application des lois est l'occasion de mettre en avant un aspect particulier des mesures d'application. Cette année, la commission des lois souhaite souligner le rôle essentiel des **mesures d'application dans le bon déroulement des dispositifs expérimentaux que le législateur a entendu instaurer**. Ainsi, pour la période 2018-2019, peuvent être mis en avant trois dispositifs dont la loi a permis l'expérimentation et qui ont été rendus possibles par une mesure d'application ou dont l'existence est conditionnée par une mesure d'application toujours non prise.

A. LES CAMÉRAS MOBILES UTILISÉES PAR LES AUTORITÉS DE SÉCURITÉ PUBLIQUES : UNE EXPÉRIMENTATION DÉSORMAIS PLEINEMENT APPLICABLE

La loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles a étendu, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, l'usage des caméras mobiles à deux catégories d'agents publics : les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire.

Utilisées depuis 2013 par les forces de la police et de la gendarmerie nationales, les caméras mobiles ont pour objectif de sécuriser les interventions de ces agents publics confrontés, dans l'exercice de leurs missions, à une agressivité croissante.

Complétée à l'initiative du Sénat, la loi du 3 août 2018 pérennise également l'utilisation des caméras mobiles par les agents de police municipale, dont l'expérimentation, initiée en 2016, avait pris fin le 3 juin 2018.

La loi renvoyait à trois décrets en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la définition des modalités d'utilisation des caméras mobiles et des enregistrements visuels collectés.

Le décret n° 2019-140 du 27 février 2019 portant application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure fixe le régime applicable à l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale.

Il prévoit que le recours aux caméras mobiles est soumis à autorisation du préfet, sur saisine du maire ou des maires compétents, lorsque les agents de police municipale sont employés par un établissement public de coopération intercommunale.

Le régime mis en œuvre est, dans l'ensemble, similaire à celui prévu pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales. Ainsi, le recours aux caméras mobiles et la conservation des données collectées ne peuvent avoir pour finalité que la prévention des incidents au cours des interventions, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs ainsi que la formation et la pédagogie des agents. Il est prévu que les enregistrements collectés, conservés pendant six mois, ne puissent être consultés qu'à l'issue des interventions et par des personnes habilitées. Enfin, le décret précise les conditions d'information particulières et générales de la population sur l'usage des caméras mobiles, ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent faire valoir leur droit d'information, d'accès et d'effacement des données dans le fichier.

Dans son avis sur le projet de décret, rendu le 13 décembre 2018, la CNIL a précisé qu'outre la demande d'autorisation adressée aux préfets, il appartiendrait aux maires concernés, en application de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, d'adresser à la commission, préalablement à la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel, un engagement de conformité au décret.

La CNIL a également formulé un certain nombre de réserves sur le texte du décret. Elle a tout d'abord recommandé qu'une doctrine précise d'emploi des caméras mobiles soit définie par le ministère de l'intérieur, afin de guider les agents sur les circonstances de nature à justifier le déclenchement des caméras. Elle a également formulé un certain nombre de préconisations techniques, destinées à assurer une protection suffisante des enregistrements collectés.

Les deux autres décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles ont été pris plus tardivement. Le contrôle attentif de la commission des lois, qui a conduit M. Philippe Bas, son président, à interroger publiquement le Gouvernement, le 12 juin 2019, sur le retard pris en la matière n'est sans doute pas étranger à la publication le mois suivant du décret n° 2019-743 du 17 juillet 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les sapeurs-pompiers dans le cadre de leurs interventions. Le troisième et dernier décret, dont les implications étaient plus délicates, a été publié avec le décret n° 2019-1427 du 23 décembre 2019 relatif aux conditions de l'expérimentation de l'usage des caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire dans le cadre de leurs missions.

Ce dispositif expérimental est devenu pleinement applicable au cours de l'année parlementaire 2018-2019, à l'issue d'un **trop long délai de 16 mois après la promulgation de la loi.**

B. LA MÉDIATION PRÉALABLE POUR CERTAINS CONTENTIEUX ADMINISTRATIFS : UNE EXPÉRIENCE PROLONGÉE

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a généralisé la possibilité de recourir à la médiation dans tous les litiges relevant de la compétence du juge administratif, posant comme seule limite le fait que l'accord ne puisse porter atteinte à des droits dont les parties n'ont pas la libre disposition. Dans le même temps, à titre expérimental, elle a rendu cette médiation préalable obligatoire, à peine d'irrecevabilité, pour les différends individuels entre les fonctionnaires et leur employeur et les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Toutefois, le décret en Conseil d'État qui devait fixer les conditions de cette expérimentation d'origine parlementaire n'a été **publié que quinze mois plus tard**, réduisant d'autant sa durée prévue initialement pour quatre ans, soit jusqu'au 18 novembre 2020.

L'expérimentation conduite a présenté des premiers résultats positifs s'agissant du contentieux en matière de prestations, d'allocations et d'aides sociales. Ainsi les médiations relatives aux aides sociales versées par Pôle Emploi ont abouti dans 90 % des cas, évitant des requêtes qui peuvent être nombreuses et complexes malgré des enjeux financiers limités.

Compte tenu de son intérêt, **l'expérimentation a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2021** par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

C. LA POSSIBILITÉ DE TITULARISER DES APPRENTIS EN SITUATION DE HANDICAP : UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL NÉCESSITANT UNE MESURE NON PRISE À CE JOUR

L'article 91 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a ouvert, par dérogation à l'article 13 *bis* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, la possibilité aux employeurs publics, à titre expérimental et pendant cinq ans, de titulariser directement des apprentis en situation de handicap. Cette mesure, issue d'un amendement sénatorial, reprend l'une des préconisations formulées par le rapport d'information¹ de Mme Catherine Di Folco et M. Didier Marie et n'a pas été censurée par le Conseil constitutionnel.

Au 31 mars 2020, le Gouvernement n'avait toujours pas publié le décret d'application et l'expérimentation n'a donc pas pu démarrer. Il en est de même pour la possibilité de promouvoir des agents handicapés par la voie du détachement, une expérimentation qui devait démarrer au 1^{er} janvier 2020. Mme Catherine Di Folco a d'ailleurs eu l'occasion d'interroger publiquement M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur ce retard regrettable, lors de son audition par la commission des lois, jeudi 23 avril 2020, sur les mesures prises dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

La commission des lois souligne l'importance, **pour donner toute leur mesure aux dispositifs voulus expérimentaux, et donc d'application limitée dans le temps, par le législateur, d'une publication très rapide des décrets nécessaires à leur pleine mise en œuvre.**

¹ Rapport d'information n° 520 (2018-2019) de Mme Catherine Di Folco et M. Didier Marie, déposé le 22 mai 2019

DEUXIÈME PARTIE - SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2018-2019 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

1. Loi n° 2019-828 du 06 août 2019 de transformation de la fonction publique

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique poursuit **quatre objectifs** :

- simplifier le dialogue social et donner de nouveaux outils managériaux aux employeurs publics ;
- rénover les contrôles déontologiques en étendant les compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).
- élargir le recours aux agents contractuels ;
- lutter contre les discriminations dans le secteur public et renforcer l'égalité professionnelle.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté cette loi en quatre mois, à l'issue d'une commission mixte paritaire (CMP) conclusive. Saisi par plus de 60 députés, le Conseil constitutionnel n'a censuré aucune de ses dispositions¹.

Le Gouvernement s'est mobilisé pour mettre en application cette loi de 95 articles, qui prévoit 142 mesures réglementaires, 12 ordonnances et 6 rapports. Huit mois après son adoption, son taux d'application ne dépasse toutefois pas 35 %.

Certes, certains dispositifs ne s'appliqueront qu'après les élections professionnelles prévues en décembre 2022 : en les excluant du calcul, le taux d'application remonte à 62 %. **Des retards sont toutefois constatés, notamment en ce qui concerne la santé au travail, le handicap, les autorisations spéciales d'absence (ASA), la formation des policiers municipaux et la fonction publique ultramarine.**

I. De nouveaux outils pour les employeurs publics, d'ores et déjà disponibles

Plusieurs décrets ont permis de mettre en œuvre les nouveaux outils de management prévus par la loi de transformation de la fonction publique : **le**

¹ Conseil constitutionnel, 1^{er} août 2019, *Projet de loi de transformation de la fonction publique*, décision n° 2019-790.

recours accru aux agents contractuels, la rupture conventionnelle et les lignes directrices de gestion. Le Gouvernement a également précisé les dispositifs de **formation** des agents ainsi que les **contrôles déontologiques**.

Des **lacunes ponctuelles** sont toutefois constatées, par exemple pour l'ouverture aux agents contractuels des emplois de direction de la fonction publique hospitalière, les règles d'indemnisation par l'assurance chômage ou le dispositif du détachement d'office.

A. Le recours aux agents contractuels

- *La procédure applicable*

Le décret du 19 décembre 2019¹ prévoit un **socle procédural commun** pour le recrutement des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique, applicable depuis le 1^{er} janvier 2020.

De manière générale, le décret rappelle que l'appréciation des employeurs doit se fonder « *sur les compétences, les aptitudes, les qualifications et l'expérience professionnelles, le potentiel du candidat et sa capacité* » à occuper le poste.

L'employeur doit publier une fiche de poste sur la *Place de l'emploi public*, un site commun aux trois versants. Il sélectionne ensuite des candidats, qu'il reçoit en entretien.

Les obligations sont modulées en fonction de la taille de l'employeur et de la sensibilité du poste. Dans la fonction publique territoriale, seules les collectivités de plus de 40 000 habitants ont l'obligation d'organiser l'entretien, lorsque la nature du poste le justifie.

La procédure reste relativement souple, malgré quelques rigidités. À titre d'exemple, le délai pour déposer les candidatures ne peut pas être inférieur à un mois, « sauf urgence ».

- *L'ouverture des emplois de direction*

Deux décrets ouvrent aux agents contractuels les emplois de direction de l'État et des collectivités territoriales². **Le décret prévu pour la fonction publique hospitalière manque toutefois à l'appel. Cette lacune peut surprendre, alors que les enjeux sont proches dans les trois versants.**

Pour la fonction publique de l'État, plusieurs garanties sont prévues : publication d'une offre d'emploi au *Journal officiel*, obligation pour le candidat de justifier d'au moins six ans d'expérience professionnelle, entretien avec une instance collégiale d'au moins trois personnes, etc. Pour

¹ Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

² Décrets n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État et n° 2020-257 du 13 mars 2020 relatif au recrutement direct dans les emplois de direction de la fonction publique territoriale.

chaque département ministériel, ces règles procédurales devront toutefois être précisées par des arrêtés « *des ministres intéressés et du ministre chargé de la fonction publique* », ce qui pourrait constituer un facteur de complexité.

La durée du contrat est fixée à trois ans maximum, renouvelable pour une durée totale de six ans. Des exceptions sont toutefois prévues, notamment pour les chefs de service et les sous-directeurs de l'administration centrale, qui pourront conserver leur poste pendant huit ans, « *lorsque les nécessités du service le justifient* ».

Les agents concernés devront suivre une **formation déontologique**, comme l'a souhaité le Sénat lors de l'examen du projet de loi. **Les règles applicables restent toutefois peu précises** : les formations varieront en fonction de l'expérience des agents et de l'emploi qu'ils occupent.

Enfin, le décret du 31 décembre 2019 autorise la nomination de **sous-préfets en service extraordinaire**, pour une durée maximale de six ans. Ce poste pourra être occupé par des fonctionnaires ou des salariés du secteur privé ; la procédure de sélection sera la même que pour les emplois de direction de l'État.

Dans la **fonction publique territoriale**, les candidats à un poste de direction doivent justifier d'une licence ou d'un diplôme équivalent et de trois années d'expérience professionnelle les qualifiant « *particulièrement pour l'exercice de fonctions supérieures* »¹. Les candidats sont reçus en entretien² ; le contrat est conclu pour une durée maximale de trois années, renouvelable sans limitation tous les trois ans.

- *Les contrats de projet*

Le décret du 27 février 2020 précise le droit applicable aux contrats de projet³, qui permettent de recruter un agent pour une durée maximale de six ans afin de mener à bien « *un projet ou une opération* ».

Il dresse la **liste des clauses obligatoires du contrat** : définition de la tâche à accomplir, durée, « *description précise de l'événement ou du résultat objectif déterminant la fin de la relation contractuelle ainsi que les modalités d'évaluation et de contrôle de ce résultat* », etc. La rémunération de l'agent peut faire l'objet d'une réévaluation au cours du contrat, en fonction des résultats obtenus.

¹ En l'absence de diplôme, le candidat doit justifier d'au moins cinq années d'expérience professionnelle.

² À titre dérogatoire, cet entretien n'est pas obligatoire pour le recrutement direct d'un directeur général des services (DGS).

³ Décret n° 2020-172 relatif au contrat de projet dans la fonction publique.

Le dispositif présente la souplesse attendue, à une exception près : l'employeur doit attendre un an pour rompre le contrat de projet de manière anticipée, y compris « lorsque le projet ou l'opération ne peut pas se réaliser ». En cas de rupture anticipée, l'agent reçoit une indemnité égale à 10 % de la rémunération déjà perçue.

- *La prime de précarité*

Le décret précisant les modalités d'octroi de la prime de précarité n'a **pas encore été publié**. À compter du 1^{er} janvier 2021, cette dernière doit être versée aux agents des trois versants, remplissant deux conditions cumulatives :

- ils terminent un contrat d'une durée inférieure ou égale à un an ;
- leur rémunération est inférieure à un seuil fixé par le pouvoir réglementaire.

À ce stade, l'impact financier de ce dispositif et ses modalités de financement ne sont pas connus.

B. La rupture conventionnelle et la restructuration des services

- *La rupture conventionnelle*

La loi de transformation de la fonction publique autorise les employeurs publics et les agents contractuels à mettre fin à leur collaboration en signant une rupture conventionnelle. Ce dispositif concerne également les fonctionnaires, à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2025.

Deux décrets du 31 décembre 2019 mettent en œuvre la rupture conventionnelle dans la fonction publique¹. De manière opportune, le Gouvernement a également publié un **modèle de convention**, dont peuvent s'inspirer les employeurs publics².

La procédure est clairement précisée. Elle prévoit notamment l'organisation d'un entretien entre l'employeur et son agent, qui peut être assisté par un conseil. Chaque partie dispose d'un délai de rétractation de quinze jours francs. L'agent doit remplir une déclaration sur l'honneur, attestant qu'il n'a pas perçu d'autre indemnité de rupture conventionnelle au cours de six dernières années.

Le montant de l'indemnité est strictement encadré, par des montants « plafond » et « plancher ».

¹ Décrets n° 2019-1593 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique et n° 2019-1596 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles.

² Arrêté du 6 février 2020 fixant les modèles de convention de rupture conventionnelle prévus par le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

Le montant de l'indemnité de rupture conventionnelle

Son montant ne peut pas être inférieur aux montants suivants (« plancher ») :

- un quart de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années jusqu'à dix ans ;

- deux cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années à partir de dix ans et jusqu'à quinze ans ;

- un demi mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de quinze ans et jusqu'à vingt ans ;

- trois cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de vingt ans et jusqu'à vingt-quatre ans.

À l'inverse, l'indemnité ne peut pas excéder (« plafond ») « une somme équivalente à un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent par année d'ancienneté, dans la limite de vingt-quatre ans d'ancienneté ».

La **rémunération de référence**, prise en compte pour le calcul de l'indemnité, est « la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle ». **Ce choix peut soulever des difficultés : dans bien des cas, les agents étaient en congé ou en disponibilité lors du dernier exercice, ce qui réduit mécaniquement le montant de leur indemnité et donc l'attractivité de la rupture conventionnelle.**

Selon Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, près 5 000 demandes de rupture conventionnelle ont été formulées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} mars 2020, sans toutes aboutir à la signature d'une convention. Les employeurs publics s'interrogent toutefois sur le coût de ce dispositif, que le Gouvernement évalue à ce stade à **69 000 euros par rupture conventionnelle**¹.

En outre, **le coût total d'une rupture conventionnelle dépendra de l'application d'une autre disposition de la même loi, prévoyant l'extension aux agents publics du droit à l'assurance chômage dans certains cas de privation volontaire d'emploi.**

En effet, la loi a prévu que les fonctionnaires et agents contractuels de droit public démissionnaires – à condition que leur démission intervienne dans le cadre d'une restructuration et donne lieu au versement d'une indemnité de départ volontaire – ou bénéficiaires d'une rupture conventionnelle bénéficieraient désormais de l'assurance chômage, dans des conditions qui doivent encore être précisées par décret en Conseil d'État. Ce décret fixera notamment les éléments de rémunération pris en compte pour le calcul de l'allocation. Il convient de rappeler que les employeurs publics

¹ Source : étude d'impact du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020.

sont, en la matière, soumis à un régime d'auto-assurance, c'est-à-dire qu'ils prennent eux-mêmes en charge les allocations chômage dues à leurs anciens agents.

Dans l'attente de la publication de ce décret, une incertitude majeure demeure sur le dispositif de rupture conventionnelle, ce qui nuit à son efficacité.

- *La restructuration des services*

Le décret du 23 décembre 2019¹ précise les conditions de mise en œuvre de la restructuration des services, un dispositif réservé à la fonction publique de l'État.

La procédure est clairement définie, ce qui constitue une garantie pour les agents concernés : un arrêté ministériel fixera le périmètre et la durée de chaque restructuration et pourra prévoir le versement de primes spécifiques. Les agents bénéficieront d'un bilan de parcours professionnel, d'une priorité d'affectation sur les postes disponibles et d'un congé de transition professionnelle.

À l'inverse, le Gouvernement n'a pas publié le décret nécessaire pour mettre en œuvre le détachement d'office. Prévu dans les trois versants de la fonction publique, ce dispositif paraît pourtant essentiel : lorsque la gestion d'un service public est confiée à une personne morale de droit privé ou à un établissement public, les agents publics doivent pouvoir être « transférés » vers le nouveau gestionnaire.

C. La réforme des commissions administratives paritaires (CAP) et les lignes directrices de gestion

- *La réforme des CAP*

Le décret du 29 novembre 2019² organise le « recentrage » des **commissions administratives paritaires**, qui ne sont plus compétentes pour examiner :

- les décisions individuelles en matière de mobilité applicables à compter du 1^{er} janvier 2020 ;

- les décisions individuelles en matière de promotion interne applicables à compter du 1^{er} janvier 2021.

¹ Décret n° 2019-1441 relatif aux mesures d'accompagnement de la restructuration d'un service de l'État ou de l'un de ses établissements publics.

² Décret n°2019-1265 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires.

Les principales compétences des CAP (après la réforme)

- Les refus de titularisation et les licenciements pour insuffisance professionnelle ;
- Les refus d'octroyer des congés pour formation syndicale ;
- L'examen des sanctions disciplinaires, en tant que conseils de discipline ;
- Les refus de mise en disponibilité ou d'octroi d'un temps partiel ;
- Les refus de mobilisation du compte personnel de formation (CPF) ou du compte épargne-temps ;
- Les refus de télétravail.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas précisé les conditions dans lesquelles peuvent être créées une ou plusieurs CAP pour chacune des catégories A, B et C. Ce décret est pourtant essentiel, notamment pour répondre aux interrogations des personnels de direction, qui craignent d'être mis en minorité dans des CAP regroupant tous les agents de catégorie A. Ainsi, pour la fonction publique d'État, le décret du 28 mai 1982 relatif aux CAP¹ fait toujours référence à un découpage par corps alors que les statuts de la fonction publique d'État prévoient désormais un découpage des CAP par catégorie².

De même, il manque certains décrets catégoriels pour organiser les CAP à La Poste et chez France Telecom.

- *Les lignes directrices de gestion*

Le décret du 29 novembre 2019 précise, en outre, le mode de fonctionnement des **lignes directrices de gestion**, qui permettent aux employeurs de **définir leurs orientations générales pour la gestion de leurs agents**.

Les lignes directrices de gestion seront établies pour une durée maximale de cinq ans dans les versants hospitalier et de l'État et de six ans dans le versant territorial. Communiquées aux agents³, elles se déclinent en trois volets.

¹ Article 2 du décret n°82-451 du 28 mai 1982 relatif aux commissions administratives paritaires.

² Article 14 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

³ Conformément à la loi de transformation de la fonction publique, les agents peuvent également demander communication des « éléments relatifs à leur situation individuelle au regard de la réglementation en vigueur et des lignes directrices de gestion ».

Les trois volets des lignes directrices de gestion

- La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines : définir « les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire dans l'administration » (politique de recrutement, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, etc.) ;

- Pour la fonction publique de l'État, la mobilité : fixer des orientations générales concernant l'accompagnement des projets de mobilité, l'égalité entre les hommes et les femmes, etc. Les lignes directrices de gestion peuvent prévoir des « priorités de mutation » pour les proches aidants ou pour les agents ayant exercé « dans une zone géographique connaissant des difficultés particulières de recrutement » ;

- La promotion et la valorisation des parcours : définir les critères à prendre en compte pour les promotions au choix dans les corps et grades. Chaque année, l'employeur doit présenter un bilan de l'application des lignes directrices de gestion, « sur la base des décisions individuelles » prononcées en matière de mobilité, de promotion et de valorisation des parcours.

Dans la fonction publique territoriale, le décret précise utilement le rôle des centres de gestion, qui établissent l'ordre de promotion interne (listes d'aptitude) dans les collectivités territoriales affiliées¹.

- *La gestion des personnels dans les hôpitaux*

Le Gouvernement a pris deux décrets pour améliorer la gestion des personnels dans les hôpitaux² en :

- **décentralisant certaines décisions RH**, confiées aux directeurs d'établissement et non plus au Centre national de gestion de la fonction publique hospitalière. Tel est le cas des changements d'affectation interne des directeurs adjoints et des directeurs de soins ;

- **fixant les modalités d'une prime d'intéressement collectif liée à la qualité du service rendu**, le versant hospitalier étant exclu du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce décret était **attendu de très longue date** puisque cette prime d'intéressement collectif existait dans son principe depuis 2010³, mais n'avait jamais été mise en œuvre, faute de mesure d'application.

¹ Concrètement, le président du centre de gestion établit le volet « promotion » des lignes directrices de gestion après consultation de son comité social. Ce projet est ensuite transmis aux collectivités territoriales affiliées, qui consultent leur propre comité social dans un délai de deux mois. À l'issue de cette consultation, le président du centre de gestion arrête ses lignes directrices de gestion.

² Décrets n° 2020-237 du 12 mars 2020 portant déconcentration de certains actes de gestion relatifs aux personnels de direction et aux directeurs des soins de la fonction publique hospitalière et n° 2020-255 du 13 mars 2020 pris pour l'application de l'article 78-1 de la loi du 9 janvier 1986 et portant création d'une prime d'intéressement collectif lié à la qualité du service rendu dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986.

³ Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

**Le montant de l'indemnité d'intéressement collectif
dans la fonction publique hospitalière¹**

Ce montant est fixé par le directeur de l'hôpital, sur la base « d'orientations-cadre » établies après avis du comité social.

Son niveau de référence est fixé à 300 euros bruts par an pour un même projet de service, qui peut être modulé par un coefficient pouvant aller de 0,66 à 2. Lorsque l'agent participe à plusieurs projets d'établissement, le montant maximal de l'indemnité s'élève à 1 800 euros bruts.

D. La formation des agents publics

- *Le compte personnel de formation (CPF)*

Pour favoriser les mobilités, le décret du 17 décembre 2019² garantit **la portabilité du CPF entre le secteur privé** (droits de formation comptabilisés en euros) **et le secteur public** (droits comptabilisés en heures).

Concrètement, 15 euros de formation acquis dans le secteur privé donnent droit à une heure de formation dans le secteur public. Un même agent ne peut toutefois pas cumuler plus de 150 heures sur son CPF³.

- *Le financement de l'apprentissage*

Des incertitudes subsistent sur le financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale.

La loi de transformation de la fonction publique prévoit que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) verse aux centres de formation d'apprentis une contribution fixée à 50 % des frais de formation, pour les contrats conclus après le 1^{er} janvier 2020.

Le CNFPT devra réaliser un effort financier conséquent, estimé à 38,5 millions d'euros pour l'exercice 2020. La crise sanitaire risque d'ailleurs de compliquer la situation, pour au moins deux raisons : la durée des contrats d'apprentissage est prolongée (engendrant ainsi des dépenses supplémentaires) et le CNFPT a dû différer sa réorganisation territoriale à janvier 2021.

¹ Arrêté du 13 mars 2020 fixant les montants prévus par l'article 4 du décret n° 2020-255 du 13 mars 2020 pris pour l'application de l'article 78-1 de la loi du 9 janvier 1986 et portant création d'une prime d'intéressement collectif lié à la qualité du service rendu dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986.

² Décret n° 2019-1392 modifiant le décret n° 2017-928 du 6 mai 2017 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité dans la fonction publique et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

³ À l'exception des fonctionnaires peu qualifiés de catégorie C, qui peuvent accumuler jusqu'à 400 heures de formation sur leur CPF.

E. Les règles déontologiques dans les trois versants de la fonction publique

Le décret du 30 janvier 2020¹ met en œuvre le renforcement des exigences déontologiques, prévu par la loi de transformation de la fonction publique.

Depuis le 1^{er} février 2020, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) assure les compétences de l'ancienne commission de déontologie de la fonction publique. Son collègue n'est pas encore au complet : les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat doivent désigner une personnalité qualifiée supplémentaire.

- *Le contrôle du « pantouflage »*

L'agent public qui souhaite rejoindre le secteur privé (« **pantouflage** ») fait l'objet de contrôles déontologiques pour s'assurer de la compatibilité entre son activité lucrative, d'une part, et les fonctions exercées au cours des trois dernières années, d'autre part.

Le décret précise utilement les agents faisant l'objet d'un contrôle systématique de la HATVP et ceux pour qui le contrôle relève de leur propre administration, qui peut saisir, en cas de doute, le référent déontologue puis la HATVP.

Le contrôle systématique se concentre sur les agents déjà soumis à des obligations déclaratives devant la HATVP.

« Pantouflage » : agents soumis au contrôle systématique de la HATVP

Agents publics transmettant une déclaration d'intérêts à la HATVP car leur niveau hiérarchique ou la nature de leurs fonctions le justifie (liste fixée par décret)	Membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République
Conseillers d'État, magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel	Membres de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes
Directeurs généraux et secrétaires généraux ainsi que leurs adjoints des autorités administratives et publiques indépendantes (AAI-API)	Emplois à la discrétion du Gouvernement (avec nomination en conseil des ministres)
Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet des régions, des départements et des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants	

On peut toutefois s'étonner que le décret exclue de ce contrôle les agents contractuels « employés de manière continue pendant moins de six mois par la même autorité ou collectivité publique ». Des liens d'intérêts peuvent, en effet, se nouer sur un temps très court, même lorsque l'agent exerce ses fonctions pendant quelques semaines.

¹ Décret n° 2020-69 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

En ce qui concerne la procédure, le décret précise que :

- l'agent exerçant dans le secteur privé doit informer son administration d'origine lorsqu'il change d'activité, permettant ainsi un nouveau contrôle déontologique ;

- la HATVP peut solliciter toute information complémentaire pour instruire le dossier et demander à l'administration d'origine de produire « une analyse circonstanciée de la situation de l'agent et des implications de celle-ci ».

- *Le contrôle du « rétro-pantouflage »*

La loi de transformation de la fonction publique a institué un contrôle du « **rétro-pantouflage** » afin de prévenir les conflits d'intérêts lorsque l'administration recrute un salarié du secteur privé.

La saisine de la HATVP est systématique pour certains emplois. Comme le prévoit la loi, le périmètre de ces emplois est plus restreint que pour le contrôle du « pantouflage ». Pour ne pas entraver l'action de l'administration, **la HATVP doit rendre son avis dans un délai réduit (quinze jours)¹.**

« Rétro-pantouflage » : agents soumis au contrôle systématique de la HATVP

Directeurs d'administration centrale ou d'établissement public nommés en conseil des ministres	Membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République
Directeurs des hôpitaux dotés d'un budget de plus de 200 millions d'euros	Directeurs généraux des services des collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants

Pour les autres emplois, le contrôle du « rétro-pantouflage » relève de l'administration, qui peut saisir, en cas de doute, le référent déontologue puis la HATVP.

- *Le contrôle du cumul d'activités*

Le décret précise également la procédure de contrôle du cumul d'activités. Il prévoit qu'un arrêté ministériel fixe un modèle de déclaration, que l'intéressé transmettra à son administration pour l'informer de ce cumul. Cet arrêté n'a toutefois pas encore été publié.

La liste des activités autorisées n'est pas modifiée. En dehors de ses heures de travail, un agent public peut par exemple effectuer des prestations d'expertise, des « travaux de faible importance réalisés chez les particuliers » ou encore des services d'aide à la personne.

¹ Contre un délai d'instruction de deux mois pour le contrôle du « pantouflage ».

- *Les déclarations d'intérêts pour les nominations relevant du Président de la République ou du Premier ministre*

Le décret du 22 janvier 2020¹ modifie le droit applicable aux déclarations d'intérêts.

Dans la majorité des cas, la règle reste la même : la déclaration d'intérêts est transmise à l'autorité de nomination, qui examine les risques de conflits d'intérêts avant l'entrée en fonction. Elle est ensuite transmise à l'autorité hiérarchique.

La modification porte sur les nominations relevant du Président de la République ou du Premier ministre : comme le prévoit la loi de transformation de la fonction publique, la déclaration d'intérêts est désormais transmise à l'autorité hiérarchique, qui informe l'autorité de nomination de l'absence ou de l'existence d'un conflit d'intérêts.

Pendant l'examen du projet de loi, le Sénat avait exprimé ses réserves, estimant que cette procédure risque de réduire le niveau d'information et les capacités de contrôle du Président de la République et du Premier ministre sur les nominations relevant de leur autorité.

II. Des mesures réglementaires à prendre, pour des dispositions législatives dont l'entrée en vigueur est différée

Si certains décrets ou ordonnances manquent encore à l'appel, le Gouvernement bénéficie d'une certaine souplesse : **les dispositions législatives correspondantes entreront en vigueur en 2021, voire en 2022.**

Ce cas de figure concerne le rapport social unique, l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que les réformes du dialogue social et de la haute fonction publique.

A. Le rapport social unique

À compter du 1^{er} janvier 2021, les employeurs publics devront rédiger, chaque année, un rapport social unique « *rassemblant les éléments et données à partir desquels sont établies les lignes directrices de gestion* ».

Les thématiques concernées sont nombreuses, ce rapport permettant d'avoir une vision d'ensemble sur la politique RH : recrutement, formation, égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, santé au travail, handicap, etc. Il sera ensuite présenté aux instances de dialogue social.

¹ Décret n° 2020-37 modifiant le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Un décret est attendu pour préciser le contenu, les conditions et les modalités d'élaboration du rapport social unique et de la base de données sociales qui doit être rendue accessible aux membres des comités sociaux. Il doit également définir les indicateurs synthétiques relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, qui seront communs à tous les employeurs publics.

Le Gouvernement envisage de publier ce décret en novembre 2020, ce qui peut paraître tardif : les employeurs publics devront sans doute revoir leur système d'information afin d'enregistrer et de centraliser de nouvelles données, ce qui nécessite un certain temps. Dans le versant territorial, le recueil des informations sera facilité par le portail numérique créé par les centres de gestion et déjà disponible à l'adresse : www.donnees-sociales.fr.

Une attention toute particulière devra être portée aux employeurs de petite taille : la procédure doit être la plus souple possible pour éviter d'engorger les services de ressources humaines, déjà fortement mobilisés sur de nombreux sujets.

B. L'égalité entre les femmes et les hommes

Le Gouvernement a mis en œuvre le dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique¹.

Ce dispositif permet de recueillir les signalements, d'orienter les victimes et les témoins, de leur garantir la protection fonctionnelle et d'assurer le traitement des faits signalés, « *notamment par la réalisation d'une enquête administrative* ». Il peut être mutualisé entre plusieurs administrations, par exemple sous l'égide des centres de gestion.

Un décret du 30 décembre 2019 adapte la liste des emplois concernés par le dispositif des nominations équilibrées dans la fonction publique². S'ils ne respectent pas leurs obligations, les communes et les EPCI de 40 000 à 80 000 habitants, nouvellement intégrés au dispositif, devront s'acquitter d'une contribution financière de 50 000 euros (contre 90 000 euros pour les employeurs de plus grande taille).

Néanmoins, un décret important manque à l'appel : celui instituant, dans les trois versants de la fonction publique, des plans d'action pluriannuels pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes. Les administrations ont l'obligation de les élaborer au plus tard avant la fin de l'année 2020.

¹ Décret n° 2020-256 du 13 mars 2020 relatif au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes dans la fonction publique.

² Décret n° 2019-1561 du 30 décembre 2019 modifiant le décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique.

Les plans d'action pluriannuels pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes

Ces plans, dont la durée ne peut pas excéder trois ans, visent notamment à :

- évaluer et traiter les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes ;

- garantir un égal accès aux responsabilités et favoriser l'articulation entre activité professionnelle et vie personnelle ;

- évaluer et traiter les discriminations, les actes de violence, de harcèlement moral ou sexuel ainsi que les agissements sexistes.

L'absence de plan d'action peut être sanctionnée par une pénalité, dont le montant ne peut pas excéder 1 % de la rémunération annuelle de l'ensemble des agents. À titre dérogatoire, les communes et les EPCI de moins de 20 000 habitants sont exonérés de cette obligation.

C. La réforme du dialogue social

La loi de transformation de la fonction publique prévoit de fusionner le comité technique (CT) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) dans une nouvelle instance, **le comité social**. Cette fusion est très proche de celle opérée dans le secteur privé par l'ordonnance du 22 septembre 2017 qui a regroupé les trois instances représentatives du personnel (comité d'entreprise, CHSCT, délégué du personnel) au sein d'un comité social et économique.

Au-delà d'un certain seuil, le comité social devra toutefois comporter une **formation spécialisée** reprenant globalement les compétences du CHSCT. Fixé à deux cents agents dans la fonction publique territoriale, ce seuil sera fixé par décret pour les versants hospitalier et de l'État.

Cette réforme entrera en vigueur lors du prochain renouvellement général des instances de dialogue social, prévu en décembre 2022. Le Gouvernement prévoit de publier les décrets correspondants à la fin de l'année 2020.

La loi habilite également le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer les procédures du dialogue social. Elle prévoit, notamment, la création d'**accords locaux à valeur contraignante**. Ces ordonnances doivent être prises avant le 7 mars 2021¹.

¹ En raison de la crise du Covid-19, ce délai d'habilitation, initialement fixé à 15 mois, a été augmenté de quatre mois, comme tous les délais d'habilitation n'ayant pas expiré avant l'état d'urgence sanitaire.

Face à la complexité du sujet, le Gouvernement a créé une **mission de réflexion relative au dialogue social dans la fonction publique**, présidée par le conseiller d'État Christian Vigouroux. Ses conclusions, qui étaient attendues pour le 31 décembre 2019, ne sont pas encore connues.

D. La réforme de la haute fonction publique

Le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnances jusqu'au 7 juin 2021 pour réformer les modalités d'accès à la fonction publique et la formation des intéressés. Cette habilitation doit également permettre de « *renforcer la formation des agents les moins qualifiés, des agents en situation de handicap ainsi que des agents les plus exposés aux risques d'usure professionnelle* ».

Remis le 18 février 2020, le rapport de la mission présidée par Frédéric Thiriez formule 42 propositions « pour une haute fonction publique plus agile, plus attractive et plus représentative »¹.

Les principales propositions de la mission présidée par Frédéric Thiriez

Décloisonner la haute fonction publique

- Créer un « **tronc commun** » de six mois pour les candidats reçus aux concours administratifs, dont l'essentiel se passerait sur le terrain ;

- Remplacer l'École nationale d'administration (ENA) par une « **école d'administration publique** » (EAP), école d'application regroupant les administrateurs de l'État et les ingénieurs des corps techniques, et supprimer le classement de sortie ;

- A la sortie de l'EAP, affecter les agents en administration déconcentrée ou sur une mission prioritaire, pour une durée d'au moins un an ;

- Réformer les grands corps en transformant les corps d'inspection (IGF, IGA et IGAS) en emplois fonctionnels et différant le recrutement dans les corps juridictionnels (Conseil d'État et Cour des comptes)

Diversifier le recrutement

- Créer une vingtaine de **nouvelles classes préparatoires « égalité des chances »** (CPE), à raison d'une classe au moins par région ;

- Instituer un concours spécial, **la voie « égalité des chances »**, ouvert aux élèves sortis des classes préparatoires, dans la limite de 10 à 15 % des effectifs des promotions ;

- Remplacer le concours interne, le troisième concours et le tour extérieur par une nouvelle voie d'accès professionnelle unique, lisible et accessible au plus grand nombre. Le nombre de postes ouverts serait sensiblement égal à celui des concours « étudiants »

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :
<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273425.pdf>.

Dynamiser les carrières

- Faire de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) une véritable « DRH groupe » pour l'encadrement supérieur de l'État ;

- Sur le modèle de l'École de guerre, créer un **Institut des hautes études du service public** pour dispenser, en milieu de carrière, une formation commune à temps partiel sur une année à des hauts fonctionnaires des trois fonctions publiques, tous corps confondus. Les lauréats auraient vocation à accéder aux emplois supérieurs des trois versants ;

- Favoriser les mobilités, notamment en encourageant et en sécurisant les passages du secteur public au secteur privé

La mission présidée par Frédéric Thiriez proposait que les textes législatifs et réglementaires nécessaires soient pris au plus tard le 1^{er} septembre 2020 pour s'appliquer aux recrutements de 2022 (concours de 2021). Selon toute vraisemblance, ce calendrier ne pourra toutefois pas être tenu.

Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, a été chargé d'instruire les propositions de la commission Thiriez. Il a d'ores et déjà écarté l'idée de créer un concours spécial « égalité des chances », jugeant que cette mesure irait à l'encontre des principes méritocratiques.

III. Les points de vigilance : des retards dans l'application de la loi

De sérieux retards sont constatés dans plusieurs domaines sensibles : la santé au travail et le handicap, les autorisations spéciales d'absence (ASA), la formation des policiers municipaux, les concours administratifs et la fonction publique ultramarine.

La rédaction, par voie d'ordonnances, d'un code général de la fonction publique soulève également des inquiétudes. Le délai de l'habilitation court, certes, jusqu'au 8 décembre 2022. Ce travail s'annonce toutefois délicat et nécessite la saisine, dans les meilleurs délais, de la commission supérieure de codification. En dix ans, le Gouvernement a déjà été habilité à trois reprises pour élaborer ce code (2010, 2012 et 2016), sans succès jusqu'à présent.

A. La santé au travail et le handicap

- *La santé au travail*

Le Gouvernement n'a pas publié le décret mettant en œuvre l'entretien de carrière dans les trois versants de la fonction publique.

Créé à l'initiative du Sénat, cet entretien paraît essentiel pour les agents qui présentent les risques d'usure professionnelle les plus importants. L'objectif est de prévenir les maladies professionnelles mais également de préparer l'éventuelle reconversion des agents, en leur proposant par exemple des formations adaptées.

Au 31 mars 2020, il manque également un décret pour préciser **les conditions de recours ponctuel au télétravail**. Ce décret est toutefois devenu prioritaire en raison de l'extension du télétravail dans le contexte de crise sanitaire.

Deux autres décrets manquent à l'appel. Ils concernent :

- les conditions dans lesquelles **un agent public allaitant son enfant** peut bénéficier d'un aménagement horaire d'une heure maximum par jour, sous réserve des nécessités du service ;

- la prise en charge des **anciens militaires ayant rechuté** d'une maladie ou d'une blessure imputable aux services militaires et se trouvant dans l'incapacité de reprendre une activité professionnelle.

- **Enfin, le Gouvernement doit encore prendre plusieurs ordonnances**, pour lesquelles le délai d'habilitation court, selon les cas, jusqu'en décembre 2020 ou jusqu'en mars 2021.

Santé au travail : les ordonnances à prendre

Délai d'habilitation courant jusqu'au 8 décembre 2020

- Simplifier le contrôle de l'aptitude physique à l'entrée dans la fonction publique, les différents congés maladie ainsi que les positions statutaires correspondantes ;

- Étendre les possibilités de recours au temps partiel pour raison thérapeutique et au reclassement ;

- Clarifier, harmoniser et compléter le régime des congés de parentalité

Délai d'habilitation courtant jusqu'au 8 mars 2021

- Redéfinir la participation des employeurs publics à la protection sociale complémentaire (PSC) de leurs agents ;

- Simplifier l'organisation et le fonctionnement des instances de médecine agréée et de médecine préventive

• *Le handicap dans la fonction publique*

La loi de transformation de la fonction publique prévoit plusieurs mesures pour favoriser l'insertion des personnes en situation de handicap, reprenant ainsi les préconisations du rapport *Donner un nouveau souffle à la*

politique du handicap dans la fonction publique des sénateurs Catherine Di Folco et Didier Marie¹.

Huit mois plus tard, le Gouvernement n'a pris aucune des 14 mesures d'application prévues par la loi.

Des dispositifs favorables aux agents en situation de handicap sont, de fait, inapplicables comme :

- le droit de consulter un **réfèrent handicap**, chargé d'accompagner les agents tout au long de leur carrière et de coordonner les actions menées par l'employeur ;

- le **droit de portabilité**, qui permet aux agents handicapés de conserver leurs équipements adaptés lorsqu'ils changent d'employeur.

L'expérimentation permettant de titulariser des apprentis en situation de handicap n'est toujours pas lancée, alors qu'elle est juridiquement ouverte pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi de transformation de la fonction publique. Il en est de même pour la possibilité de promouvoir des agents handicapés par la voie du détachement, une expérimentation qui devait démarrer au 1^{er} janvier 2020.

Il manque, enfin, le décret devant préciser la procédure applicable devant le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) (délai limite pour la déclaration des employeurs, délai de régularisation, règles de calcul, *etc.*). Cette lacune risque de compliquer la campagne de recouvrement des cotisations pour l'année 2020, déjà rendue difficile en raison de la crise sanitaire.

B. Les autorisations spéciales d'absence (ASA)

La loi de transformation de la fonction publique prévoit qu'un décret détermine la liste des autorisations spéciales d'absence et de leurs conditions d'octroi.

Ce décret n'a pas encore été publié, alors que les disparités sont aujourd'hui très fortes entre les versants mais également entre les employeurs d'un même versant. Comme l'a souligné Philippe Laurent, président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), chaque collectivité « a développé sa propre doctrine », avec des « degrés de générosité aléatoires : pour le décès d'un proche, la répartition s'effectue entre trois jours (36 %) et cinq jours (55 %) et pour un autre membre de la famille 41 % des agents bénéficient d'un jour, 21 % de deux jours et 25 % de trois jours »².

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/rap/r18-520/r18-5201.pdf.

² Le temps de travail dans la fonction publique, rapport remis à la ministre chargée de la fonction publique en mai 2016, p.6.

Le Gouvernement semblait attendre l'adoption de la proposition de loi visant à instaurer un congé de deuil pour le décès d'un enfant mineur, qui prévoyait l'octroi de nouvelles autorisations spéciales d'absence dans la fonction publique¹. **Fortement sollicité pendant la crise sanitaire, le régime juridique des ASA demande toutefois des clarifications et donc l'adoption du décret correspondant.**

C. La formation des policiers municipaux

La loi de transformation de la fonction publique permet d'**alléger la formation initiale des policiers municipaux**, en raison de leurs expériences professionnelles antérieures. Souhaitée par les employeurs territoriaux, cette disposition d'origine sénatoriale concerne notamment **les anciens policiers et gendarmes se reconvertissant dans un emploi de policiers municipaux**.

Les conditions de cet allègement sont renvoyées au statut particulier du cadre d'emploi des agents de police municipale, défini par un décret de 2006². Ce dernier n'ayant pas été modifié, **les allègements de la formation initiale des policiers municipaux ne sont donc pas applicables**.

D. Les concours administratifs

Deux décrets ont été publiés pour :

- **organiser des concours nationaux à affectation locale dans la fonction publique de l'État**, notamment pour les régions présentant « *des difficultés particulières à pourvoir les emplois* »³ ;

- **assouplir la règle d'alternance de la présidence des jurys de concours dans les trois versants**⁴. Cette règle est par exemple écartée lorsque « *le président de jury exerce cette mission en raison des fonctions qu'il occupe ou du fait de sa qualité, notamment de président ou de directeur d'un établissement* ».

À l'inverse, le Gouvernement n'a pas encore pris le décret permettant de lutter contre le phénomène de « multi-inscriptions » aux concours organisés par les centres de gestion.

Ce décret est toutefois nécessaire pour lutter contre l'augmentation du taux d'absentéisme : certains candidats s'inscrivent à plusieurs concours identiques pour maximiser leurs chances de réussite, tout en sachant qu'ils ne pourront pas se rendre à toutes les épreuves.

¹ Le Sénat a adopté cette proposition de loi du député Guy Bricout le 3 mars 2020. Une deuxième lecture est toutefois nécessaire, le texte n'ayant pas été voté conforme dans les deux chambres.

² Décret n° 2006-1391 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de police municipale.

³ Décret n° 2020-121 du 13 février 2020 relatif à l'organisation de concours nationaux à affectation locale pour le recrutement de fonctionnaires de l'État.

⁴ Décret n° 2020-97 du 5 février 2020 fixant les dérogations au principe d'alternance de la présidence des jurys et des instances de sélection dans la fonction publique.

E. La fonction publique en outre-mer

Deux dispositions de la loi de transformation de la fonction publique intéressent plus particulièrement les outre-mer. Il s'agit, dans les deux cas, de mettre en œuvre des **engagements anciens du Gouvernement, pris dans la loi « Egalité réelle outre-mer » du 28 février 2017**¹.

D'une part, un décret devait être publié avant le 6 février 2020 pour créer, dans chaque territoire ultramarin, une **direction unique des ressources humaines de l'État**, « chargée de mutualiser les actions de politique des ressources humaines, par délégation des ministres concernés ». **Ce décret n'a pas été encore pris.**

D'autre part, le Gouvernement doit remettre un rapport au Parlement avant le 6 août 2020 pour évaluer la mise en œuvre des **centres d'intérêts matériels et moraux (CIMM)**, qui facilitent le retour des fonctionnaires originaires d'outre-mer dans leur territoire.

Comme l'a souligné la sénatrice Victoire Jasmin, « dans plusieurs arrêts, le Conseil d'État a déterminé pas moins de vingt-deux critères devant être pris en considération pour identifier l'existence d'un tel centre. Il est indispensable que les critères de détermination des centres des intérêts matériels et moraux soient précis et d'application générale à toutes les administrations concernées. »²

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique est partiellement applicable.

2. Loi n° 2019-816 du 02 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace

Issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 27 février 2019, pour lequel la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement dès le dépôt, la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 *relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace* a pour objet de tirer les conséquences du regroupement des départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (décret n° 2019-142 du 27 février 2019) et de doter la Collectivité européenne d'Alsace qui en est issue de compétences spécifiques de nature à répondre aux caractéristiques de l'Alsace sur le plan, par exemple, de son insertion socio-économique dans le bassin rhénan ou de la coopération transfrontalière.

¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

² *Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 20 juin 2019.*

I. Les principales dispositions de la loi

Les articles 1^{er}, 7, 10, 11 et 12 tirent les conséquences du regroupement des départements du Haut-Rhin et du Bas Rhin en un département unique à compter du 1^{er} janvier 2021, dénommé **Collectivité européenne d'Alsace**. Ainsi, l'article 7 prévoit la reprise des personnels des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, l'article 10 la succession du département alsacien à ces deux départements, l'article 11 la composition du conseil départemental de la Collectivité européenne d'Alsace, tandis que l'article 12 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder aux adaptations rendues nécessaires par la création de la Collectivité européenne d'Alsace.

Les articles 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 et 13 attribuent à la **Collectivité européenne d'Alsace des compétences particulières, justifiées par les spécificités de cette collectivité**. Le département alsacien exercera ainsi, à compter de sa création, un rôle de chef de file en matière de coopération transfrontalière. Il pourra également promouvoir le bilinguisme et coordonner la politique touristique sur son territoire. Enfin, la Collectivité européenne d'Alsace se verra transférer le réseau routier et autoroutier national non concédé situé sur son territoire.

II. Cinq mesures d'application de la loi encore en attente de publication

Trois des quatorze articles de la loi nécessitent la prise de mesures réglementaires pour être pleinement applicables.

L'**article 5**, qui prévoit que les ordres professionnels et fédérations culturelles et sportives agréées peuvent créer des organes infrarégionaux à l'échelle de la Collectivité européenne d'Alsace, renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des conditions de création de ces organes infrarégionaux.

L'**article 6**, qui prévoit le transfert des routes et autoroutes non concédées classées dans le domaine public routier national et situées sur le territoire de la collectivité européenne d'Alsace de l'État à cette collectivité, charge un arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements du Bas-Rhin et du Haut-Rhin de concéder les routes ainsi que le domaine privé de l'État concernés, cet arrêté emportant transfert au 1^{er} janvier 2021. Cet arrêté aurait dû être pris avant le 1^{er} janvier 2020.

Ce même article prévoit également le transfert des routes et autoroutes non concédées classées dans le domaine public routier national situées sur le territoire de l'eurométropole de Strasbourg à cette dernière. Ces transferts doivent être constatés par un arrêté du représentant de l'État dans le département du Bas-Rhin.

Enfin, l'**article 9**, qui définit la compensation financière des transferts des routes et autoroutes non concédées classées dans le domaine public routier national, prévoit deux mesures d'application :

- un premier décret doit fixer les modalités du droit à compensation des charges d'investissement et de fonctionnement ;

- un second doit déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations routières inscrites au volet routier du CPER Alsace signé le 26 avril 2015, tel que modifié par un avenant.

Aucune de ces cinq mesures d'application de la loi n'a été prise.

Par ailleurs, deux articles de la loi du 2 août 2019 **habilitent le Gouvernement à légiférer par ordonnance** dans un délai de respectivement douze et dix-huit mois :

- l'**article 12**, en vue de procéder aux adaptations rendues nécessaires par la création de la Collectivité européenne d'Alsace ;

- l'**article 13**, dans le domaine routier.

Ces deux ordonnances n'ont, au 31 mars 2020, **pas été publiées.**

La loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace est entièrement non applicable au 31 mars 2020.

3. Loi n° 2019-809 du 01 août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires

Issue d'une proposition de loi de Mme Françoise Gatel, déposée au Sénat le 24 mai 2018, la **loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires tend à faciliter la création et le fonctionnement des communes nouvelles.**

Premièrement, afin d'encourager leur création, la loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 **visé à fluidifier et faciliter la vie des communes nouvelles lors des premières années suivant leur constitution. L'article 1^{er}** tend ainsi à relever l'effectif du conseil municipal d'une commune nouvelle après son premier renouvellement, pour éviter une chute trop brusque du nombre de ses conseillers municipaux. **L'article 3** vise à déroger au principe de complétude du conseil municipal pour la première élection du maire et des adjoints, et à garantir que le renouvellement anticipé du conseil municipal d'une commune nouvelle n'a pas pour effet d'accélérer le retour à sa composition de droit commun. **L'article 9** tend à lisser dans le temps les effets de seuils subis par les communes nouvelles lors de leur création. Enfin, les **articles 5 et 6** prévoient l'institution d'un rapport financier préalablement à la création de la commune nouvelle, pour que les conseils municipaux ou

les habitants des communes ayant pour projet de se regrouper puissent se prononcer en connaissance de cause.

Deuxièmement, la loi n° 2019-809 contient **diverses dispositions permettant d'améliorer le fonctionnement des communes nouvelles** :

- les **articles 10 et 12** tendent à apporter une souplesse supplémentaire en permettant au conseil municipal d'une commune nouvelle de supprimer une partie seulement des communes déléguées ou des annexes de la mairie qui leur sont affectées (et non leur totalité, comme il était auparavant prévu). **Ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} avril 2020** ;

- l'**article 11** permet aux communes fusionnées avant 2010 qui feraient partie d'une commune nouvelle d'accéder au statut de commune déléguée ;

- les **articles 2, 7 et 8** renforcent la place des maires délégués au sein des communes nouvelles en prévoyant respectivement la possibilité pour les maires délégués de convoquer la conférence municipale, un rehaussement de la place des maires délégués dans l'ordre du tableau du conseil municipal (ils prendront place juste après le maire jusqu'au premier renouvellement) et la possibilité de cumuler la fonction de maire avec celle de maire délégué ;

- l'**article 13**, quant à lui, permet de réunir le conseil municipal d'une commune nouvelle dans les annexes de la mairie.

La loi n° 2019-809 vise en troisième lieu, par son **article 4**, à créer la catégorie de « *communes-communautés* », commune qui exercerait à la fois les compétences des communes et celles des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : concrètement, une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre serait dispensée de l'obligation de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre. **Cet article entre également en vigueur au 1^{er} avril 2020.**

L'**article 14** tend à prévoir qu'un rapport du Gouvernement relatif aux conséquences de la création de « *communes-communautés* » soit remis au Parlement, dans un délai de quatre ans (soit avant le 1^{er} août 2023). **Ce rapport n'a pas été remis à ce jour.**

La loi n° 2019-809 du 1^{er} août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires est d'application directe.

4. Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française

Issue d'une proposition de loi de M. Guillaume Vuilletet, déposée à l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2019, la loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française a eu pour objet de rétablir rapidement des dispositions censurées comme « cavaliers législatifs » par le Conseil constitutionnel le 27 juin 2019 dans la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française. Ces dispositions ont pour but de faciliter la gestion et la sortie de l'indivision successorale et d'encadrer l'exploitation d'un aérodrome en Polynésie française¹.

L'article 1^{er} a adapté aux spécificités polynésiennes - en particulier l'ancienneté des successions - la condition de résidence exigée du conjoint survivant ou d'un héritier copropriétaire pour bénéficier de l'attribution préférentielle d'une propriété en application du 1^o de l'article 831-2 du code civil. Il a permis au conjoint survivant ou à l'héritier copropriétaire de demander l'attribution préférentielle du bien, s'il démontre qu'il y a sa résidence « par une possession continue, paisible et publique depuis un délai de dix ans antérieurement à l'introduction de la demande », et non « à l'époque du décès »².

L'article 2 a mis en place un dispositif dérogatoire du droit commun permettant le retour à la famille du défunt des biens immobiliers qu'il détenait en indivision avec celle-ci, lorsqu'il n'a pas de descendants.

L'article 3 a supprimé la possibilité pour un héritier omis par erreur ou ignorance de remettre en cause un partage judiciaire. Cet héritier ne peut désormais que « demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage »².

L'article 4 a prévu un dispositif dérogatoire et temporaire - jusqu'au 31 décembre 2028 - favorisant les sorties d'indivision, en permettant le partage des biens immobiliers indivis à l'initiative du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers en pleine propriété des droits indivis, alors que l'article 815-3 du code civil exige le consentement de tous les indivisaires pour effectuer un tel acte³.

L'article 5 a institué jusqu'au 31 décembre 2028 une expérimentation du partage par souche tel qu'opéré par la cour d'appel de Papeete qui accepte que l'un des membres d'une branche de la famille représente toute la branche, en interprétant de manière extensive la notion de représentation de

¹ Décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019.

² Dispositif déjà applicable dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

³ Dispositif similaire à celui prévu par la loi du 27 décembre 2018 pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon

l'article 827 du code civil. Les modalités et conditions d'application de cet article doivent être fixées par le code de procédure civile de la Polynésie française. Ces dispositions réglementaires ne relèvent pas du Gouvernement et ne rentrent pas dans le calcul du taux d'application des lois.

L'**article 6** a précisé le cadre juridique dans lequel l'État peut concéder l'exploitation d'un aérodrome qui relève de sa compétence en Polynésie française.

Aucun de ces articles ne nécessite une intervention du pouvoir réglementaire national.

Cette loi est d'application directe.

5. Loi n° 2019-776 du 24 juillet 2019 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales

Cette loi permet à l'ensemble des **150 conseillers à la métropole de Lyon** de participer aux élections sénatoriales dans le département du Rhône.

Elle est issue d'**une proposition de loi n° 462 (2018-2019) du sénateur François-Noël Buffet et de plusieurs de ses collègues du Rhône**. Elle a été examinée au Sénat selon la procédure de législation en commission (LEC) puis définitivement adoptée par le Parlement en moins de quatre mois.

Créée au 1^{er} janvier 2015, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier, qui exerce les compétences d'un département et certaines compétences des communes. À compter de 2020, les 150 conseillers métropolitains seront élus au suffrage universel direct, l'élection se déroulant le même jour que les élections municipales¹.

En raison d'une **erreur de coordination de l'ordonnance du 19 décembre 2014**², les conseillers métropolitains n'étaient pas autorisés à participer aux prochaines élections sénatoriales, prévues en septembre 2020.

La loi du 24 juillet 2019 corrige cette lacune : conformément à la jurisprudence constitutionnelle, **toutes les catégories d'élus locaux doivent participer aux élections sénatoriales**³, y compris les **conseillers métropolitains de Lyon**. Le nombre de grands électeurs dans le département du Rhône augmente ainsi de 3 500 à 3 650 personnes, soit une hausse de 4,29 %.

¹ En raison de la situation sanitaire, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire à l'épidémie de covid-19 a reporté le second tour de l'élection métropolitaine, qui doit avoir lieu, au plus tard, en juin 2020.

² Ordonnance n° 2014-1539 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

³ Conseil constitutionnel, 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, décision n° 2000-431 DC.

Cette loi est d'application directe.

La partie réglementaire du code électoral a toutefois été adaptée pour étendre, de manière explicite, l'ensemble de ses dispositions aux conseillers métropolitains de Lyon¹. Il est précisé, à titre d'exemple, que la liste des grands électeurs dressée par le préfet comprend « *les députés, les sénateurs, les conseillers régionaux, les conseillers départementaux, les conseillers métropolitains de Lyon et les délégués des conseils municipaux* » (actuel article R. 162 du code électoral).

La loi n° 2019-776 du 24 juillet 2019 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux élections sénatoriales est d'application directe.

6. Loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés

Issue d'une proposition de loi M. Thani Mohamed Soilihi déposée au Sénat le 4 août 2014, la loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 *de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés* comprend de très nombreuses mesures de simplification du droit commercial et du droit des sociétés.

Le chapitre I^{er} comprend diverses dispositions relatives au fonds de commerce :

- suppression des mentions légales obligatoires à porter sur l'acte de cession d'un fonds de commerce (article 1^{er}) ;
- suppression de l'obligation d'exploiter un fonds de commerce pendant au moins deux ans avant de le concéder en location-gérance (article 2).

Le chapitre II est relatif aux sociétés civiles et commerciales.

À la section 1, relative à toutes les sociétés :

- l'article 3 a clarifié les droits respectifs du nu-propriétaire et de l'usufruitier en cas de démembrement de parts sociales ;
- l'article 4 a créé une procédure de régularisation de la prorogation d'une société en cas d'omission des formalités obligatoires.

À la section 2, relative aux sociétés civiles :

- l'article 5 a prévu que tout associé pourrait convoquer l'ensemble des associés en cas de vacance de la fonction de gérant ;
- l'article 6 a créé un régime simplifié de fusion de sociétés civiles ;

¹ Articles 4 et 6 du décret n° 2019-1494 du 27 décembre 2019 portant diverses modifications du code électoral et du décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

- l'article 7 a clarifié les formalités de publication de la cession de parts.

La **section 3**, relative aux sociétés commerciales, comprend de nombreuses et importantes dispositions, outre la ratification de deux ordonnances et diverses mesures de coordination.

À la sous-section 1, relative aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) :

- l'article 11 a simplifié les modalités de remplacement du gérant d'une SARL placé en tutelle ;

- l'article 12 a créé une sanction de nullité facultative des décisions prises irrégulièrement par l'assemblée des associés.

À la sous-section 2, relative aux sociétés anonymes (SA) :

- l'article 13 a prévu la démission d'office des mandataires sociaux placés en tutelle ;

- l'article 14 a facilité l'octroi de garanties par une société mère à une filiale ;

- l'article 15 a permis, pour des décisions de faible importance, qu'il soit procédé par consultation écrite des membres du conseil d'administration ou de surveillance ;

- l'article 16 a exclu les abstentions, ainsi que les votes blancs ou nuls et les voix des actionnaires n'ayant pas pris part au vote du décompte des voix exprimées à l'assemblée générale ;

- l'article 17 a supprimé le droit d'opposition à la dématérialisation des assemblées générales ordinaires des sociétés non cotées ;

- l'article 18 a autorisé le conseil d'administration ou de surveillance à déléguer à l'un de ses membres, au directeur général ou à l'un de ses adjoints le soin de répondre aux questions écrites d'actionnaires ;

- l'article 19 a remplacé la nullité impérative des délibérations d'assemblée générale non inscrites à l'ordre du jour par une nullité facultative ;

- l'article 20 a supprimé l'obligation triennale de soumettre à l'assemblée générale un projet d'augmentation de capital réservée aux salariés ;

- l'article 21 a simplifié les modalités de mise à jour des clauses statutaires à la suite d'une augmentation de capital ;

- les articles 22 et 23 ont réduit la durée des « *fenêtres négatives* » au cours desquelles il est interdit à une société de consentir des « *stock-options* » ou aux salariés attributaires d'actions gratuites de les revendre ;

- l'article 24 a clarifié les règles applicables au rachat d'actions destinées à être attribuées aux salariés ou à faire l'objet de « *stock-options* » ;

- l'article 25 a simplifié le régime de rachat d'actions des sociétés non cotées.

À la sous-section 3, relative aux sociétés par actions simplifiées (SAS) :

- l'article 27 a supprimé l'obligation faite aux SAS de désigner un commissaire aux apports en cas d'avantages particuliers ou d'apport en industrie ;

- l'article 28 a clarifié la faculté pour les petites SAS de désigner un commissaire aux comptes pour permettre la libération d'actions par compensation de créances ;

- l'article 29 a supprimé la règle de l'unanimité pour l'adoption de clauses statutaires relatives au retrait forcé d'un associé.

À la sous-section 4, relative aux valeurs mobilières émises par les sociétés par actions, l'article 30 a raccourci le délai de viduité pendant lequel un commissaire aux comptes ayant réalisé une mission au sein d'une société ne peut être désigné en tant que commissaire aux apports en cas de création d'actions de préférence.

À la sous-section 4, qui comprend des dispositions communes aux diverses sociétés commerciales :

- l'article 31 a simplifié les modalités de mise à jour des clauses statutaires en cas d'augmentation du capital résultant du paiement de dividendes en actions ;

- l'article 32 a étendu le régime simplifié de fusion à la fusion de sociétés sœurs ;

- l'article 33 a clarifié le régime simplifié d'apport partiel d'actif.

Le chapitre III est relatif aux commissaires aux comptes :

- l'article 34 a clarifié la liste des fonctions dirigeantes qui doivent être exercées par un commissaire aux comptes au sein des sociétés de commissariat aux comptes ;

- l'article 35 a levé le secret professionnel des commissaires aux comptes à l'égard de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et du juge de l'élection ;

- l'article 36 a précisé les conditions dans lesquelles une minorité d'associés d'une SARL ou d'une société en nom collectif (SNC) peut obtenir la nomination d'un commissaire aux comptes, et étendu cette faculté aux autres sociétés commerciales.

Le chapitre IV, « Dispositions diverses », ne comporte qu'un article 37 qui a sécurisé la faculté de désigner un tiers subsidiaire dans les conventions renvoyant à un tiers, sous peine de nullité, la détermination du prix de vente.

Cette loi est d'application directe.

7. Loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, la loi n° 2019-721 du 3 août 2018 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires a été adoptée sans modification par le Sénat à l'issue de son examen en première lecture.

La loi modifie l'article 371-1 du code civil, qui est lu lors de la célébration des mariages, afin de poser le principe selon lequel l'autorité parentale s'exerce sans violences physiques ou psychologiques. L'objectif est de prohiber le recours à ce qu'il est convenu d'appeler les violences éducatives ordinaires, telles que les châtiments corporels ou les propos humiliants ou dégradants adressés aux enfants.

Elle précise ensuite que la formation des assistantes maternelles comporte une sensibilisation à la prévention des violences éducatives ordinaires.

Elle prévoit enfin la remise, avant le 1^{er} septembre 2019, d'un rapport présentant un état des lieux des violences éducatives en France et évaluant les besoins et moyens nécessaires au renforcement de la politique de sensibilisation, d'accompagnement et de soutien à la parentalité des parents ainsi que des professionnels concernés.

Ce rapport a été remis au mois d'août 2019. Il rappelle notamment que l'accompagnement des parents est renforcé dans le cadre de la Stratégie nationale de soutien à la parentalité et il indique que la formation des professionnels au développement de l'enfant et à la bientraitance devra être consolidée dans les prochaines années.

Ce texte n'appelait pas de mesures d'application particulières.

La loi n° 2019-721 du 10 juillet 2019 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires est d'application directe.

8. Loi organique n° 2019-706 du 05 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française

Issue d'un projet de loi organique déposé au Sénat le 12 décembre 2018, pour lequel la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement dès le dépôt, la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française a pour objet de reconnaître la « dette nucléaire » de la France à l'égard de la Polynésie française, de faciliter l'exercice de ses compétences par la collectivité et de garantir la stabilité des institutions territoriales.

I. Les principales dispositions de la loi organique

L'article 1^{er} de la loi organique a inscrit, au titre I^{er} de la loi organique statutaire n° 2004-192 du 27 février 2004, une déclaration de principe selon laquelle la République reconnaît la **mise à contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation** et s'engage à en assumer les conséquences, qu'il s'agisse de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, de l'entretien et de la surveillance des sites d'expérimentation ou de la reconversion de l'économie polynésienne à la suite de la cessation des essais.

La loi organique contient ensuite diverses dispositions visant à **faciliter l'exercice par la Polynésie française de ses compétences** :

- afin de **diversifier les modes d'organisation de l'action administrative**, elle élargit la possibilité de créer des autorités administratives indépendantes locales et autorise la création de sociétés publiques locales ;

- afin de **consolider les compétences de la Polynésie française**, elle élargit le champ des activités internationales que peut mener la Polynésie française et consolide les compétences du pays en matière de terres rares ;

- elle procède à **divers ajustements des attributions des institutions polynésiennes**, en étendant les compétences du conseil économique, social et culturel, et en clarifiant la répartition des attributions entre le président, le gouvernement et l'assemblée ;

- afin de **faciliter la coordination entre le pays, les communes, les autres personnes publiques polynésiennes et l'État**, elle clarifie les domaines de compétences des uns et des autres et organise de nouvelles modalités de coopération entre ces personnes publiques.

Enfin, la loi organique vise à garantir la **stabilité des institutions polynésiennes**. Elle modifie pour ce faire les règles de remplacement des représentants à l'assemblée de la Polynésie française et adapte en conséquence les règles de majorité requises lors des votes qui ont lieu en son sein.

II. Un faible nombre de mesures d'application attendues

Sur les 41 articles de la loi organique, **seuls trois renvoient à des dispositions réglementaires d'application.**

L'**article 32** permet la dématérialisation des échanges liés aux procédures administratives et actes administratifs entre les institutions de la Polynésie française, le Haut-commissaire et la chambre territoriale des comptes.

Deux décrets en Conseil d'État sont chargés de définir, d'une part, les modalités de communication à la chambre territoriale des comptes des documents relatifs à la gestion de la Polynésie française, de ses établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle et, d'autre part, les modalités de transmission par voie électronique des communications, transmissions et notifications entre les institutions de la Polynésie française.

La première mesure d'application préexistait à la loi organique puisque l'article R. 272-53 du code des juridictions financières dispose, depuis 2017, que les échanges avec la chambre territoriale des comptes de Polynésie française se font « *par voie électronique* », « *les caractéristiques techniques des applications assurant les transmissions électroniques garantissent la fiabilité de l'identification des intervenants, l'intégrité et la conservation des documents ainsi que la confidentialité des échanges* ».

La seconde mesure d'application devait, selon l'échéancier de mise en application de la loi du secrétariat général du Gouvernement, être publiée mi-avril 2020.

L'**article 19** prévoit la possibilité pour les titulaires du pouvoir d'ordonnateur de déléguer leur signature aux agents placés sous leur autorité, y compris aux membres des cabinets ministériels, dans les conditions fixées par arrêté du conseil des ministres de la Polynésie française.

De même, l'**article 24** permet aux responsables des services de la Polynésie française de déléguer leur signature aux agents placés sous leur autorité, dans les conditions fixées par arrêté du conseil des ministres de la Polynésie française.

Ces deux dispositions réglementaires relèvent des **institutions locales** et non pas du Gouvernement. Elles ne rentrent donc pas dans le calcul du taux d'application des lois.

Les 38 autres articles de la loi organique sont d'application directe.

La loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française est entièrement non applicable au 31 mars 2020.

9. Loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française

Issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 12 décembre 2018, pour lequel la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement dès le dépôt, la loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 *portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française* a pour objet d'accompagner et de compléter la loi organique 2019-706 du 5 juillet 2019 *portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française* et d'encourager la coopération locale en Polynésie française.

I. Les dispositions en vigueur de la loi

La loi vise en premier lieu à **encourager la coopération locale en Polynésie française**. Pour ce faire, elle redéfinit, d'une part, les compétences des communautés de communes et d'agglomération sur ce territoire (**article 2**) et, d'autre part, clarifie le droit applicable aux syndicats mixtes ouverts, tout en conservant la possibilité pour les communes polynésiennes de créer un syndicat mixte ouvert ne comprenant ni la Polynésie française, ni l'un de ses établissements publics (**articles 3 et 4**). La loi a également défini les dispositions applicables dans le cas où des communes ou groupements participeraient au capital de sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française ou ses établissements publics (**article 5**).

La loi contient en second lieu des dispositions procédant à des ajustements ou découlant de la loi organique n° 2019-706 précitée.

L'**article 7** tire les conséquences, dans le code électoral, de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des membres de l'assemblée de la Polynésie française, adoptée en 2011, et de la modification des règles de remplacement des membres dont le siège est devenu vacant.

L'**article 8** clarifie le statut juridique des agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA).

L'**article 9** permet à la Polynésie française de participer au financement de l'aide juridictionnelle en matière foncière par la prise en charge de la rémunération des avocats qu'elle emploie.

L'ensemble de ces dispositions est d'application directe.

II. Une censure partielle a priori par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre le 27 mai 2019 sur les lois ordinaire et organique portant respectivement *diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française* et *modification du statut d'autonomie de la Polynésie française*.

Dans sa décision n° 2019-784 DC du 27 juin 2019, le Conseil constitutionnel a jugé la loi n° 2019-707 partiellement conforme à la Constitution.

Il a ainsi **censuré** l'article 1^{er}, qui instaurait un **prélèvement sur les recettes de l'État** au profit de la Polynésie française sans respecter les règles fixées par la loi organique relative aux lois de finances. Le Conseil constitutionnel a estimé que l'article ne comprenait pas d'indications suffisantes quant aux critères de détermination des charges devant être couvertes.

Le Conseil constitutionnel a également **censuré huit articles ne présentant pas de lien, même indirect** avec la loi organique et la loi ordinaire. Il s'agit de :

- l'article 6, étendant aux communes de Polynésie française les dispositions législatives applicables en matière de crématoriums ;

- les articles 10, 11, 12, 13 et 14, relatifs à la sortie de l'indivision en Polynésie française ;

- l'article 15, concernant l'exploitation, en Polynésie française, d'un aérodrome relevant de la compétence de l'État ;

- l'article 17, exemptant d'application en Polynésie française la dépenalisation du stationnement payant.

L'ensemble de ces dispositions ont été reprises à l'occasion d'autres textes et sont désormais en vigueur.

La loi n° 2019-707 du 5 juillet 2019 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française est d'application directe.

10. Loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019

La loi n° 2019-487 du 22 mai 2019 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 tire les conséquences, en ce qui concerne la composition du Parlement européen, du report du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. **L'Assemblée nationale et le Sénat l'ont adoptée en moins de trois semaines**, pour qu'elle puisse entrer en vigueur avant les élections européennes des 25 et 26 mai 2019.

Le Brexit a permis de rééquilibrer la répartition des sièges entre les États : pour la législature 2019-2024, le nombre de députés européens élus en France est passé de 74 à 79, la France obtenant cinq sièges supplémentaires¹.

Initialement prévu le 29 mars 2019, le Brexit a toutefois été reporté après les élections européennes. Les Britanniques ont donc dû élire 73 députés européens, appelés à siéger de manière temporaire, jusqu'au retrait de leur pays.

Anticipant cette situation, le Conseil européen avait prévu un **dispositif transitoire** permettant de maintenir la répartition des sièges de la législature 2014-2019 jusqu'au Brexit et dans lequel la France comptait 74 sièges de députés européens.

La loi du 22 mai 2019 précise les modalités d'attribution des cinq sièges supplémentaires de députés européens, attribués à la France en aval du Brexit. Ces sièges ont été attribués dès les élections européennes des 25 et 26 mai 2019 par un organe indépendant (la commission nationale de recensement des votes)², sans nécessité d'organiser un nouveau scrutin.

L'entrée en fonction des cinq députés européens supplémentaires a toutefois été différée jusqu'au *Brexit*. Jusqu'à cette date, les droits et obligations attachés à la qualité de député européen ne leur étaient pas opposables.

En pratique, les cinq députés européens supplémentaires ont intégré le Parlement européen au 1^{er} février 2020, après le retrait du Royaume-Uni, sans qu'aucune difficulté ne soit constatée.

Cette loi est d'application directe.

11. Loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales

La loi n° 2019-463 du 17 mai 2019 est issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée par Hervé Marseille et plusieurs de ses collègues sénateurs le 7 février 2019, adoptée par le Sénat le 4 avril puis adoptée sans modification en première lecture par l'Assemblée nationale le 9 mai de la même année, soit moins de 4 mois après son dépôt.

Comme le soulignait Loïc Hervé, rapporteur de la commission des lois du Sénat, ce texte « a pour objet d'expressément remettre en cause la jurisprudence du Conseil d'État issue de sa décision du 14 novembre 2018³ »⁴. Par

¹ Décision 2018/937 du 28 juin 2018 du Conseil européen fixant la composition du Parlement européen.

² Cette commission est composée de cinq magistrats, appartenant à tous les ordres de juridiction (judiciaire, administratif et financier).

³ Conseil d'État, 14 novembre 2018, n° 405628.

⁴ Rapport n° 408 (2018-2019) de M. Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois, page 5.

cette décision, la cour suprême de l'ordre administratif tendait à harmoniser la jurisprudence des différentes juridictions administratives¹ en imposant que **chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales actionnaire d'une société publique locale (SPL) détienne l'ensemble des compétences sur lesquelles porte l'objet social de la société.**

Cette décision de principe avait pour conséquence de **placer rétroactivement dans l'illégalité la majorité des sociétés existantes**, capitalisées par des collectivités ou des groupements de collectivités qui ne détenaient pas l'ensemble des compétences sur lesquelles portait l'objet de ces sociétés. La décision du Conseil d'État ne s'appliquait qu'aux seules SPL, mais les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et les sociétés d'économie mixte locales (SEML) étaient à terme concernées puisqu'elles étaient soumises à des dispositions similaires.

Le texte adopté par le Parlement est donc venu modifier les dispositions du code général des collectivités territoriales applicables aux SPL² et aux SEML³, ainsi que les dispositions du code de l'urbanisme applicables aux SPLA⁴, afin de **préciser que la réalisation de l'objet de ces sociétés devait concourir à « l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités territoriales et de chacun des groupements de collectivités territoriales qui en sont actionnaires ».**

Cette loi ne renvoyait à aucun instrument d'application mais a fait l'objet d'une **circulaire interprétative** du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 14 octobre 2019 rappelant, notamment, que « *la participation d'une collectivité territoriale ou d'un groupement au capital d'une EPL ne doit pas constituer un contournement de la répartition des compétences entre collectivités territoriales* »⁵.

Le juge administratif semble faire une application du texte parfaitement conforme à la volonté du législateur. Seize arrêts de la cour administrative d'appel de Lyon en date du 15 janvier 2020 prises sur renvoi du Conseil d'État reconnaissent ainsi la légalité d'entreprises publiques locales dont la composition du capital respecte le droit nouveau alors que, plus tôt dans la procédure, cette capitalisation ne correspondait pas au critère prétorien fixé par le Conseil d'État. La cour d'appel de Lyon a, quant à elle, fait usage de la validation législative prévue à dessein par le législateur à l'article 4 de la loi du 17 mai 2019 précitée.

Cette loi est d'application directe.

¹ *Ibidem*, pages 15 et suivantes.

² Article L. 1531-1 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Article L. 327-1 du code de l'urbanisme.

⁵ *Instruction du Gouvernement du 14 octobre 2019 relative à l'application de la loi n° 2019-463 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales*, page 6.

12. Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations

La loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir l'ordre public lors des manifestations est issue d'une proposition de loi déposée au Sénat le 14 juin 2018 par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues du groupe Les Républicains, en réponse aux débordements des manifestations du 1^{er} mai 2018 à Paris.

Examinée et adoptée par le Sénat en première lecture au mois d'octobre de la même année, la proposition de loi a été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par le Gouvernement en janvier 2019, à l'occasion de la crise des « gilets jaunes », en vue de doter rapidement les pouvoirs publics et les forces de sécurité des moyens leur permettant de prévenir et de réprimer les actes de violence commis à l'occasion de manifestations sur la voie publique.

I. Les principales dispositions de la loi du 10 avril 2019

Définitivement adoptée par le Sénat le 12 mars 2019, **la loi comporte 9 articles, tous d'application directe**, répartis en deux volets.

• **De nature préventive, le premier volet dote les pouvoirs publics de moyens efficaces permettant d'éviter l'infiltration des manifestations se déroulant sur la voie publique par des individus violents.**

C'est ainsi que **l'article 1^{er} de la loi assouplit les modalités de déclaration des manifestations** auprès de l'autorité administrative, afin d'inciter les organisateurs à procéder à la déclaration et de permettre, ce faisant, aux autorités administratives d'établir un dispositif d'accompagnement adapté aux besoins. Il est ainsi désormais prévu que la déclaration puisse être établie par une seule personne, sans condition de résidence, contre trois personnes résidant dans le département où se déroulait la manifestation précédemment.

L'article 2 introduit quant à lui dans le code de procédure pénale un nouveau régime de contrôles de police judiciaire qui autorise les forces de sécurité intérieure à procéder, sur réquisitions écrites du procureur de la République, à des inspections visuelles et à des fouilles de bagages, ainsi qu'à des visites de véhicules circulant, arrêtés ou stationnant sur la voie publique, sur les lieux d'une manifestation et à ses abords immédiats.

• Le second volet de la loi, **de nature répressive, comporte plusieurs dispositions visant à adapter la réponse pénale** aux réalités des troubles à l'ordre publics constatés lors de certaines manifestations.

Il renforce, tout d'abord, les peines encourues pour le fait de dissimuler son visage au sein ou aux abords d'une manifestation. Alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'une contravention punie d'une amende de la

4^{ème} classe, l'**article 6** de la loi en a fait un délit, puni d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

Ensuite, le champ d'application de la mesure judiciaire d'interdiction de participer à une manifestation sur la voie publique a été étendu, que cette mesure soit prononcée à titre de peine complémentaire par la juridiction de jugement (**article 7**) ou à titre de mesure préventive dans le cadre d'un contrôle judiciaire (**article 8**).

Enfin, l'**article 9** de la loi prévoit que l'État peut engager une action récursoire contre les personnes condamnées définitivement sur le plan pénal, afin d'obtenir le remboursement des dégâts qu'elles ont pu causer.

II. La censure par le Conseil constitutionnel de la mesure d'interdiction administrative de participer à une manifestation

Le Conseil constitutionnel a été saisi *a priori* par le Président de la République, par 60 députés ainsi que par 60 sénateurs de la proposition de loi adoptée par le Parlement, avant sa promulgation.

Par une décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019, il a **déclaré conforme à la Constitution l'ensemble des dispositions du texte, à l'exception de son article 3**, qui permettait à l'autorité administrative d'interdire à une ou plusieurs personnes, susceptibles de constituer une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, de participer à toute manifestation sur le territoire national.

Il a, ainsi, confirmé les doutes exprimés par le Sénat à l'occasion de l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi, qui s'interrogeait sur la constitutionnalité de la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, « *tant en raison de la redéfinition du champ d'application [de l'interdiction de manifester] que de l'allongement, jusqu'à un mois, de sa durée* »¹.

Le Conseil constitutionnel, tout en observant que la mesure d'interdiction de manifester participait de la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, a estimé qu'en adoptant cet article 3, « *le législateur a porté au droit d'expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n'est pas adaptée, nécessaire et proportionnée* », en raison :

a) de la **portée de l'interdiction contestée**, qui peut concerner « *toute manifestation sur la voie publique sur l'ensemble du territoire national pendant une durée d'un mois* » ;

¹ Rapport n° 363 (2018-2019) de Mme Catherine Troendlé fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs (deuxième lecture), disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/18-363/18-3631.pdf>.

b) **des motifs susceptibles de justifier le prononcé d'une interdiction de manifester, dont la définition laissait « à l'autorité administrative une latitude excessive »**. Le juge constitutionnel a relevé, à cet égard, que le législateur n'avait pas exigé, pour établir la menace d'une particulière gravité pour l'ordre public, que le comportement passé de la personne concernée par une interdiction de manifester « *présente nécessairement un lien avec les atteintes graves à l'intégrité physique ou les dommages importants aux biens ayant eu lieu à l'occasion* » de précédentes manifestations.

Il a par ailleurs constaté que le législateur « *n'a pas davantage imposé que la manifestation visée par l'interdiction soit susceptible de donner lieu à de tels atteintes ou dommages* » et a permis que « *l'interdiction [puisse] être prononcée sur le fondement de tout agissement, que celui-ci ait ou non un lien avec la commission de violences* ».

Enfin, il a observé que « *tout comportement, quelle que soit son ancienneté, peut justifier le prononcé d'une interdiction de manifester* » ;

c) **des conditions de notification et, par conséquent, de contestation des mesures d'interdiction de manifester**, la loi autorisant l'exécution d'office des arrêtés d'interdiction de manifester et permettant à l'autorité administrative de les notifier à tout moment, y compris au cours de la manifestation à laquelle ils s'appliquent.

Compte tenu de cette censure, cet article 3 n'a pu figurer dans le texte promulgué.

III. Un contrôle parlementaire renforcé

Au regard de l'atteinte forte portée aux libertés individuelles par la loi, en particulier par la mesure administrative d'interdiction de manifester, avait été introduit, à l'initiative des députés, un dispositif de contrôle parlementaire renforcé (**article 5 de la loi**), qui :

- d'une part, autorisait l'Assemblée nationale et le Sénat à requérir toute information dans le cadre du contrôle et de l'évaluation des mesures de nature préventive introduites par la loi. Compte tenu de la censure de l'article 3 de la loi, ce contrôle parlementaire a toutefois perdu l'essentiel de son objet ;

- d'autre part, prévoyait la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport annuel détaillé sur l'application des dispositions de la loi. **Aucun rapport n'avait été remis au Parlement à la date de publication du présent rapport.**

La loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir l'ordre public lors des manifestations est entièrement applicable.

13. Loi n° 2019-286 du 08 avril 2019 relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours

La loi n° 2019-286 du 18 avril 2019 est issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée par Catherine Troendlé le 26 juin 2018, adoptée par le Sénat le 30 octobre 2018 puis adoptée sans modification par l'Assemblée nationale, en première lecture, le 26 mars 2019.

Cette proposition de loi était motivée par un constat : « *Alors qu'ils représentent plus de 20 % des effectifs salariés des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et que leurs fonctions sont essentielles, les personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) ne dispos[ai]ent pas de représentant au conseil d'administration des SDIS, à l'inverse des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, qui y comptent respectivement deux représentants dotés d'une voix consultative* »¹.

Afin de répondre à cette problématique, la loi du 18 avril 2019 précitée prévoit désormais que, à l'instar des sapeurs-pompiers, les fonctionnaires territoriaux des SDIS qui ne sont pas sapeurs-pompiers professionnels sont **représentés, non seulement au conseil d'administration des SDIS** mais également au sein de **la commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS)**. Comme pour les sapeurs-pompiers professionnels, le représentant des PATS au conseil d'administration est issu des représentants des PATS à la CATSIS élus dans les quatre mois suivants le renouvellement général des conseils municipaux.

Cette loi n'appelait pas, en elle-même, d'instrument d'application mais nécessitait d'adapter la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales en prévoyant, notamment, les modalités d'élection des représentants des PATS. **Ces modifications ont été apportées par le décret n° 2019-1121 du 31 octobre 2019** relatif à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des commissions administratives et techniques des services d'incendie et de secours. Le dispositif est donc prêt à être appliqué pour la première fois à l'issue du renouvellement des conseils municipaux qui aura lieu après que les prochaines élections municipales auront été conduites à leur terme.

Cette loi est d'application directe.

¹ Rapport n° 71 (2018-2019) de M. Loïc Hervé, fait au nom de la commission des lois, page 5.

14. Loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions

La loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions a été **adoptée en lecture définitive** par l'Assemblée nationale en février 2019 après l'échec de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 13 décembre 2018. Simple accessoire de la loi ordinaire n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice comptant **10 articles dans sa version initiale, le texte en compte 16 dans sa version définitive.**

Elle a été prise sur le fondement des articles 6 et 64 de la Constitution.

Dans sa décision n° 2019-779 DC du 21 mars 2019, le **Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique conforme à la Constitution au bénéfice d'une réserve d'interprétation à l'article 5.**

I. Les modifications de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

Les **articles 1^{er}, 2, 5, 6 et 8** de la loi organique tirent les **conséquences rédactionnelles de la fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance** par la loi ordinaire dans le statut de la magistrature. Le nouveau « *tribunal judiciaire* » remplace les deux anciennes juridictions et le juge statutaire « *des contentieux de la protection* » remplace l'ancien juge d'instance.

L'**article 4** permet aux **magistrats exerçant à titre temporaire** d'exercer les fonctions de **juge des contentieux de la protection** ainsi qu'une **part limitée des compétences matérielles** pouvant être dévolues par voie réglementaire aux **chambres de proximité**. Le **décret n° 2019-912 du 30 août 2019** modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a défini ces compétences matérielles en reprenant les compétences des anciens tribunaux d'instance.

L'**article 5** dispose toutefois que lorsqu'ils exercent ces fonctions¹, les **magistrats exerçant à titre temporaire ne peuvent exercer plus du tiers du service du tribunal ou de la chambre de proximité dans lesquels ils sont affectés**. Le Conseil constitutionnel a estimé cette **disposition conforme à la Constitution au bénéfice d'une réserve d'interprétation** rappelant que « *les dispositions relatives aux magistrats exerçant à titre temporaire ne sauraient, sans méconnaître le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire, être interprétées comme permettant qu'au sein d'un tribunal, plus d'un tiers des fonctions normalement réservées à des magistrats de carrière puissent être*

¹ Juge des contentieux de la protection ou juge chargé de connaître des compétences matérielles dévolues aux chambres de proximité.

exercées par des magistrats recrutés provisoirement, que ce soit à temps partiel ou à temps complet »¹.

L'**article 3** dispose également que les magistrats honoraires et les magistrats exerçant à titre temporaire **ne peuvent composer majoritairement une formation collégiale de la juridiction** dans laquelle ils sont nommés ou affectés.

L'**article 7** supprime la règle selon laquelle la formation collégiale, en première instance comme en appel, ne peut comprendre plus d'un magistrat honoraire en qualité d'assesseur. L'**article 12** permet aux **magistrats honoraires d'exercer les fonctions d'assesseurs dans les cours d'assises**, sans qu'une cour d'assises ne puisse comprendre plus d'un assesseur choisi parmi ces magistrats honoraires. Compte tenu du principe posé à l'article 3 selon lequel ces magistrats ne pourront être majoritaires au sein de la formation collégiale de la juridiction, le Conseil constitutionnel a jugé ces dispositions conformes à la Constitution.

L'**article 12** permet aussi aux **magistrats exerçant à titre temporaire des fonctions juridictionnelles et aux magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles d'exercer les fonctions d'assesseur** entre le 1^{er} juin 2019 et le 31 décembre 2022, **dans les cours criminelles créées à titre expérimental** par la loi ordinaire. Celle-ci prévoit que sur les quatre assesseurs que compte la cour criminelle, seuls deux peuvent être des magistrats exerçant à titre temporaire ou des magistrats honoraires. Compte tenu du caractère expérimental des cours criminelles, ces dispositions ne sont pas codifiées au sein de l'ordonnance organique. Le Conseil constitutionnel les a jugées conformes à la Constitution, le législateur ayant suffisamment défini l'objectif de l'expérimentation qu'il a instituée².

L'**article 13** prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2020, les **magistrats chargés du service d'un tribunal d'instance sont nommés au sein du nouveau tribunal judiciaire pour exercer les fonctions de juge des contentieux de la protection** au sein de ce tribunal ou de l'une de ses chambres de proximité. Il s'agit d'une **dérogation aux règles d'affectation des magistrats applicables en cas de suppression d'une juridiction**. De même, pour l'application de la règle de limitation à dix ans de la durée d'exercice de leurs fonctions, ces magistrats sont réputés exercer leurs fonctions de juge des contentieux de la protection depuis la date à laquelle ils ont été précédemment installés au tribunal de grande instance.

¹ Commentaire aux cahiers des décisions n° 2019-778-DC et n° 2019-779 DC du 21 mars 2019. Ce document est accessible à l'adresse suivante : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2019779dc/2019779dc_ccc.pdf

² Le dispositif juridique de la cour criminelle est applicable à titre expérimental dans au moins deux départements et au plus dix départements déterminés par un arrêté du ministre de la justice, pendant une durée de trois ans à compter de la date fixée par cet arrêté, pour le jugement des personnes mises en accusation au plus tard deux ans après cette date.

Le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur avait entendu « *assurer la poursuite de l'exercice des fonctions des magistrats actuellement chargés du service d'un tribunal d'instance* » et avait tenu compte de la « *proximité entre les compétences que les nouvelles fonctions de juge des contentieux de la protection recouvreront et celles actuellement confiées aux magistrats chargés du service d'un tribunal d'instance* »¹. Dès lors, il a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient ni le principe d'inamovibilité des magistrats du siège ni le principe d'égalité de traitement des magistrats dans le déroulement de leur carrière.

Dans le même objectif, l'**article 14** prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2020, les magistrats exerçant à titre temporaire poursuivent leur mandat au sein du tribunal judiciaire succédant au tribunal de grande instance dans lequel ils ont été nommés.

Enfin, l'**article 9** tire les conséquences de la création des fonctions de procureur de la République antiterroriste près le tribunal judiciaire de Paris.

II. Les modifications de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature

L'**article 10** procède aux coordinations rédactionnelles rendues nécessaires par la création du tribunal judiciaire dans la loi organique relative au CSM.

III. Les modifications de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes consulaires et au vote des français établis hors de France pour l'élection du Président de la République

L'**article 11** procède aux coordinations rédactionnelles rendues nécessaires par la fusion des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement parisiens en un seul tribunal d'instance. Il tire également les conséquences de la suppression du tribunal d'instance, compétent pour connaître des contestations relatives aux inscriptions d'un électeur sur le registre des Français établis hors de France, remplacé par le tribunal judiciaire.

IV. Les modifications de la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel

L'**article 15** tire les conséquences dans la loi organique de la suppression des pouvoirs conférés au juge des tutelles de statuer sur le maintien ou la suppression du droit de vote des personnes protégées.

¹ Considérant 22, décision n° 2019-779 DC précitée.

L'**article 16** prévoit une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2020 des dispositions de la loi organique (articles 1^{er}, 2, 4, 5, 6, 8 et 10 et le III de l'article 11) tirant les conséquences de la création du tribunal judiciaire.

La loi organique n° 2019-221 du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions est d'application directe.

15. Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

La loi de programmation 2018-2022 a été adoptée en **lecture définitive** par l'Assemblée nationale en février 2019 après l'échec de la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 13 décembre 2018. Le texte a été considérablement enrichi au cours du débat parlementaire puisqu'il compte **110 articles dans sa version définitive contre 57 dans le projet de loi initial.**

La loi couvre une grande **variété de sujets**, avec des mesures de programmation financière, des dispositions relatives à la justice civile, à la justice pénale et à la justice administrative.

Le **Conseil constitutionnel**, saisi de quatre recours parlementaires, s'est prononcé sur la loi de programmation dans sa décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019. Sur les 57 articles contestés par les auteurs des recours, **14 articles ont été partiellement ou totalement censurés et 5 assortis d'une ou plusieurs réserves d'interprétation.**

En matière civile, quatre articles ont été censurés, dont trois totalement (deux cavaliers législatifs) et un partiellement ; un cinquième a été assorti d'une réserve d'interprétation. En matière administrative, un seul article a été totalement censuré. En matière pénale, le Conseil constitutionnel a partiellement censuré 7 articles et assorti d'une ou plusieurs réserves quatre autres articles. Enfin, en matière d'organisation judiciaire, il a censuré deux articles : l'un en totalité et l'autre partiellement.

Sur un total de 59 mesures réglementaires prévues, 50 ont déjà été prises et 9 restaient à prendre à la date du 31 mars 2020, soit un **taux d'application de 85 %** douze mois après la promulgation de la loi. De plus, certaines mesures réglementaires qui n'avaient pas été prévues dans la loi ont été publiées.

I. Les dispositions relatives aux objectifs de la justice et à la programmation financière

L'**article 2** prévoit la remise au Parlement d'un **rapport annuel du Gouvernement sur l'exécution de la présente loi** préalablement au débat d'orientation des finances publiques, qui se tient habituellement au début du mois de juillet. Le premier de ces rapports devait être remis avant le mois de juillet 2019, ce qui n'a pas été fait.

Le Gouvernement devait également adresser au Parlement avant le 31 décembre 2019 un rapport « *dressant l'état d'avancement du programme de construction des structures d'accompagnement vers la sortie* », ce qui n'a pas non plus été fait.

Il importe que ces rapports soient effectivement remis au Parlement pour l'année 2020.

De surcroît, le contexte a fortement évolué depuis l'adoption de la loi en mars 2019. La **crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a bouleversé le service public de la justice**, comme l'ensemble du pays. Afin d'éviter la propagation du virus, les juridictions sont fermées depuis le 15 mars 2020. Dans le cadre de plans de continuité de l'activité établis par le ministère de la justice, elles doivent assurer en priorité le traitement des contentieux essentiels, le reste des audiences ayant fait l'objet de renvois ou reports, l'instruction des affaires en cours étant fortement ralentie, voire suspendue.

Le stock des affaires à traiter sera donc probablement accru à la sortie de la crise, dans des proportions que nul ne peut encore évaluer, mais qui laisse craindre un nouvel allongement des délais de procédures.

Dans ces conditions, la commission des lois sera particulièrement **attentive au respect de la programmation des moyens budgétaires alloués aux juridictions et au renforcement des effectifs prévu.**

II. Les dispositions simplifiant la procédure civile et administrative

Le titre II de la loi comprend **30 articles** dont l'objet est de simplifier la procédure civile et administrative. Parmi eux, **9 comprenaient une ou plusieurs mesures nécessitant des décrets d'application, dont 5 ont été publiés.** L'un d'entre eux, relatif à la certification des services de résolution des litiges en ligne, **renvoie néanmoins à un arrêté qui n'a pas encore été pris**, ce qui rend inapplicable. Le décret permettant la **mise en œuvre de l'open data des décisions de justice** n'a, lui non plus, toujours pas été publié.

Trois des décrets attendus et non publiés relevant d'articles dont l'entrée en vigueur était différée par la loi, ils sont exclus du taux d'application de la loi.

Parmi les **quatre habilitations à légiférer par ordonnance** que compte ce titre II, trois d'entre elles ont été publiées, dont l'une renvoie à un décret en Conseil d'État qui n'a pas été pris. Un projet de loi de ratification n'a été déposé que pour une seule ordonnance. Le délai d'habilitation de celle qui n'a pas été prise est prolongé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, tout comme le délai de dépôt du projet de loi de ratification des deux autres ordonnances déjà publiées.

A. *Développer la culture du règlement alternatif des différends et étendre la représentation obligatoire*

Outre la généralisation du pouvoir du juge d'enjoindre aux parties de rencontrer un médiateur et la possibilité pour le juge aux affaires familiales d'ordonner une médiation « post-sentencielle », **l'article 3** étend le champ de l'obligation imposée aux parties de tenter un **règlement amiable de leur différend** avant toute saisine du juge¹ en y incluant toute demande tendant au paiement d'une somme n'excédant pas « *un certain montant* » fixé par décret en Conseil d'État – à l'exception des litiges relatifs aux crédits à la consommation et aux crédits immobiliers – ainsi que tous les conflits de voisinage définis par ce même décret.

Le **décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019** réformant la procédure civile apporte les précisions attendues :

- il fixe à **5 000 euros** la limite en deçà de laquelle toute demande tendant au paiement d'une somme d'argent doit être précédée d'une tentative de règlement amiable ;

- il définit les conflits de voisinage comme étant l'une des actions mentionnées aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire, soit les actions en **bornage**, les actions relatives à la distance pour les **plantations** ou **l'élagage d'arbres ou de haies**, celles relatives à certains **constructions** entraînant des **nuisances** telles les fosses d'aisance ou les cheminées, les actions relatives au **curage des fossés et canaux** et les contestations relatives à l'établissement et à l'exercice de certaines **servitudes**.

Ces mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020 conformément à l'article 109 de la loi.

L'article 4 fixe un **cadre juridique** pour les **services de résolution amiable des litiges en ligne** quel que soit le mode retenu : conciliation, médiation, procédure participative, recouvrement amiable par un huissier de justice, arbitrage. Il encadre aussi l'aide à la saisine des juridictions. Ces dispositions d'application directe garantissent notamment que ces services ne peuvent avoir pour seul fondement un traitement algorithmique ou un traitement de données à caractère personnel. La **certification facultative de ces services par un organisme tiers** n'est toutefois **pas encore possible**.

Le **décret n° 2019-1089 du 25 octobre 2019** relatif à la **certification des services en ligne de conciliation, de médiation et d'arbitrage** en fixe **bien les grands principes**, mais il n'entrera en vigueur qu'à une date fixée par arrêté du ministre de la justice et, **au plus tard, le 1^{er} janvier 2021**. Cet arrêté doit également fixer le référentiel d'accréditation essentiel à la

¹ Tentative de conciliation tentative de médiation ou tentative de procédure participative assistée par avocat.

certification. En conséquence, la mesure de certification prévue par cet article 4 est inapplicable.

L'article 5 étend la **représentation obligatoire par avocat** devant le tribunal judiciaire et certaines juridictions spécialisées. Il **pourra y être dérogé** « *dans certaines matières, en raison de leur nature, ou en considération de la valeur du litige* » qui devaient être précisées par voie réglementaire. Le **décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile** apporte les précisions requises. Les parties sont dispensées de constituer avocat notamment dans les matières relevant de la compétence du juge des contentieux de la protection ou lorsque la demande porte sur un montant inférieur ou égal à 10 000 euros, sauf si le litige relève de la compétence exclusive du tribunal judiciaire. Cette exclusion reprend globalement les règles applicables antérieurement devant le tribunal d'instance.

L'article 5 rend également **obligatoire la constitution d'avocat pour les procédures devant le juge d'exécution sauf pour les expulsions** ou si la demande a pour origine une **créance** ne dépassant pas un certain montant, **fixé par le même décret à moins de 10 000 euros**.

Conformément à l'article 109, ces mesures sont **entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2020**. Le décret précise qu'elles sont applicables aux instances en cours à cette date.

B. Recentrer le juge sur son office en déjudiciarissant certains actes

L'article 9 **supprime l'autorisation préalable du juge des tutelles pour l'accomplissement de certains actes par le tuteur**. Il impose également que toute demande présentée au procureur de la République aux fins de saisine du juge des tutelles par une personne n'appartenant pas à l'entourage du majeur soit accompagnée, à peine d'irrecevabilité, d'une évaluation sociale, pécuniaire et de l'autonomie de ce dernier. La nature et les modalités de recueil de ces informations renvoyées au pouvoir réglementaire ont bien été précisées par le **décret n° 2019-1464 du 26 décembre 2019 relatif à l'évaluation de la situation du majeur à protéger transmise au procureur de la République**, applicable aux demandes présentées au procureur de la République à compter du 1^{er} janvier 2020.

L'article 9 **habilite aussi le Gouvernement pour douze mois afin de mettre en cohérence les dispositions législatives** du code de la santé publique, du code de l'action sociale et des familles et du code civil en matière de protection juridique des majeurs, « *dans un objectif d'harmonisation et de simplification* ». **L'ordonnance n° 2020-232 du 11 mars 2020 relative au régime des décisions prises en matière de santé**, de prise en charge ou d'accompagnement social ou médico-social à l'égard des personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de protection juridique, est **intervenue dans les délais requis**. Le **délai de dépôt du projet de loi de ratification**, qui devait intervenir au plus tard avant la mi-septembre, est prolongé de quatre mois

en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'**article 13** habilite le Gouvernement à légiférer par **ordonnance pour transférer à la Caisse des dépôts et consignations la gestion de certaines saisies des rémunérations et des sommes consignées pour frais d'expertise**. Cette ordonnance n'a pas été prise. Le délai d'habilitation, fixé à douze mois à compter de la publication de la loi intervenue le 24 mars 2019, est prolongé, de justesse, de quatre mois par la loi du 23 mars 2020 précitée, publiée le 24 mars et entrée en vigueur immédiatement.

L'**article 14** a amélioré la **procédure simplifiée de recouvrement des petites créances** en permettant d'inviter **par voie dématérialisée** le débiteur à y participer. Il a également, à l'initiative du Gouvernement, modifié la **procédure de saisie immobilière** en autorisant un créancier à engager par une même procédure la **saisie de plusieurs immeubles**, lorsque la saisie d'un seul de ceux-ci ne permet pas de le désintéresser, et en permettant la **vente de gré à gré** de l'immeuble après que sa vente forcée a été ordonnée par le juge. Il supprime également l'autorisation du juge pour procéder à la **mise en vente aux enchères publiques des meubles** que la personne expulsée n'a pas retirés après expulsion.

Cet article a fait l'objet d'un **décret d'application non prévu** : le décret n° 2019-992 du 26 septembre 2019¹ adapte les dispositions réglementaires du code des procédures civiles d'exécution pour prendre en compte la possibilité d'un **envoi de message électronique par l'huissier** et apporte **diverses adaptations en matière d'expulsion**, notamment pour permettre au débiteur expulsé d'avoir un délai plus long – deux mois au lieu d'un – pour retirer ses biens et de contester l'absence de valeur marchande des biens. Il a fixé l'entrée en vigueur de ces mesures le 1^{er} janvier 2020, comme l'y autorise l'article 109 de la loi.

L'**article 15** impose aux établissements bancaires, à compter du 1^{er} janvier 2021², la **transmission électronique des actes de procédures de saisie-attribution et de saisie conservatoire** des créances de sommes d'argent. Le même décret n° 2019-992 du 26 septembre 2019 adapte les dispositions réglementaires du code des procédures civiles d'exécution en conséquence. Il ne s'agit pas d'une mesure d'application comptabilisée dans le cadre de l'application des lois car elle était non prévue.

L'article 15 permet également au créancier d'obtenir par ordonnance des **informations relatives aux comptes du débiteur** par le biais d'un accès des huissiers de justice au fichier des comptes bancaires (FICOBA) même **en l'absence de titre exécutoire**, conformément au règlement européen

¹ Décret n° 2019-992 du 26 septembre 2019 portant application des articles 14 et 15 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et relatif à la procédure d'expulsion ainsi qu'au traitement des situations de surendettement.

² En application de l'article 109 de la loi.

n° 655/2014 du 15 mai 2014 portant création d'une procédure d'ordonnance européenne de saisie conservatoire des comptes bancaires. Cette mesure est **d'application directe**.

L'**article 16** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **simplifier et moderniser la délivrance des apostilles et des légalisations** sur les actes publics établis par une autorité française¹ et destinés à être produits à l'étranger. Ces deux formalités, qui permettent d'attester de la signature de l'auteur de l'acte, relèvent du **ministère des affaires étrangères** pour la légalisation, et des **parquets généraux** pour l'apostille. Dans le cadre de leur modernisation, l'habilitation autorise le Gouvernement à déléguer l'accomplissement de ces formalités à des officiers publics ou ministériels ou un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public.

L'**ordonnance n° 2020-192 du 4 mars 2020** portant réforme des modalités de délivrance de la légalisation et de l'apostille a fait le choix de **déléguer ces formalités aux notaires**, *via* les présidents de conseils régionaux ou interrégionaux des notaires, ou l'établissement d'utilité publique faisant fonction de conseil régional², pour assurer le maillage du territoire. Afin de leur donner les moyens de vérifier les signatures des actes publics, elle crée **une base de données nationale dématérialisée des spécimens de signatures des autorités publiques**. Là encore, le délai de dépôt du projet de loi de ratification, qui devait intervenir au plus tard avant le 5 juillet 2020, est prolongé de quatre mois en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

L'ordonnance prévoit la publication d'un **décret en Conseil d'État** pour fixer les conditions d'application de ces dispositifs. **Faute de publication**, les nouvelles procédures de légalisation et d'apostille ne sont pas entrées en vigueur.

L'article 16 réinscrit également dans la loi française l'exigence de **légalisation des actes publics étrangers**, sauf convention internationale contraire. Cette disposition avait été abrogée par erreur par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques et n'était plus appliquée qu'en vertu de la coutume internationale. La liste des actes publics concernés par la légalisation et ses modalités doivent être **fixées par décret en Conseil d'État**. Il n'a **pas encore été publié**.

C. Ajuster les modalités de détermination des tarifs des professions réglementées issues de la loi dite « Macron »

L'**article 20** prévoit l'établissement des tarifs des professions réglementées du droit par arrêté sur la base d'un objectif de taux de résultat

¹ Actes d'état civil, jugements, diplômes, extraits de casier judiciaire, extraits Kbis, etc.

² Chambre des notaires de Paris.

moyen. Le **décret n° 2020-179 du 28 février 2020 relatif aux tarifs réglementés applicables à certains professionnels du droit** a déterminé, comme prévu, les modalités de calcul de ce taux. Il porte également de 10 à 20 % le taux de remise fixe pouvant être consenti par ces professionnels du droit et dresse la liste des prestations pour lesquelles le taux de remise peut être librement négocié entre le professionnel et son client. **Quatre arrêtés du 28 février 2020** publiés au *Journal officiel* du 1^{er} mars 2020 ont respectivement **fixé les tarifs réglementés** pour les huissiers de justice, les administrateurs judiciaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les notaires et les tribunaux de commerce **en application du décret précité**.

D. Simplifier les modalités de jugement de la première instance

L'**article 22** réforme entièrement le **cadre procédural des divorces contentieux**, notamment en supprimant la phase obligatoire de tentative de conciliation et en permettant aux époux d'accepter le principe de la rupture du mariage par acte sous signature privée contresigné par avocats.

L'**article 23** réduit de deux ans à un an la durée de l'altération définitive du lien conjugal permettant le prononcé d'un divorce sur ce fondement.

Le **décret n° 2019-1380 du 17 décembre 2019** relatif à la procédure applicable aux divorces contentieux et à la séparation de corps ou au divorce sans intervention judiciaire adapte le code de procédure civile en conséquence. C'est une mesure réglementaire non prévue dans la loi et donc non comptabilisée dans le cadre du contrôle de l'application des lois. Ce décret prévoit une entrée en vigueur des mesures réglementaires relatives à la procédure applicable aux divorces contentieux au **1^{er} septembre 2020**, ce qui est conforme à l'article 109 de la loi qui prévoit une date d'entrée en vigueur fixée par décret en Conseil d'État au plus tard le 1^{er} septembre 2020.

L'**article 26** institue une **procédure sans audience devant le tribunal de grande instance**, possible dans toutes les affaires dès lors que les parties en sont expressément d'accord. Le tribunal peut toujours revenir sur cette décision et tenir une audience s'il l'estime nécessaire, ou si l'une des parties en fait la demande. Cette disposition était d'application directe.

Il permet également de traiter par une **procédure dématérialisée** les **oppositions aux ordonnances portant injonction de payer** devant le tribunal de grande instance et **les demandes en paiement de faible montant** dont la détermination est renvoyée à un décret en Conseil d'État encore en attente. L'article 109 a en effet prévu une **entrée en vigueur différée** de ces dispositions au plus tard le **1^{er} janvier 2022**.

L'article 27 regroupe auprès d'un tribunal de grande instance à compétence nationale spécialement désigné le traitement dématérialisé des requêtes en injonction de payer, sauf celles exercées devant le tribunal de commerce ou les requêtes européennes. L'entrée en vigueur de cette disposition est différée au plus tard au 1^{er} janvier 2021. Dans ce contexte, la

désignation par décret du tribunal de grande instance retenu n'est pas encore intervenue.

L'article 28 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai de quatre mois pour **unifier et harmoniser les procédures au fond à bref délai devant les juridictions judiciaires**. L'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019 prise en application de l'article 28 a été **prise dans les délais requis** ; tout comme le projet de loi ratifiant cette ordonnance¹, déposé sur le bureau du Sénat dans les quatre mois de la publication de l'ordonnance.

L'article 30 réforme les modalités d'inventaire et de contrôle des comptes de gestion des personnes protégées. La possibilité pour le juge de désigner un professionnel qualifié pour vérifier et approuver les comptes lorsque « *l'importance et la composition du patrimoine de la personne protégée le justifient* » **entrera en vigueur au plus tard au 31 décembre 2023** (article 109 de la loi). D'ici là, un décret en Conseil d'État devra préciser les conditions de l'intervention de ce professionnel.

E. Assurer la conciliation de la publicité des décisions de justice et le droit au respect de la vie privée

L'article 33 vise à assurer **l'open data des décisions de justice, tant de l'ordre judiciaire qu'administratif**. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique² avait déjà prévu ce principe qui n'avait néanmoins jamais été mis en oeuvre.

À cet effet, l'article 33 reformule le principe d'une mise à disposition de tous les jugements et décisions à titre gratuit sous forme électronique, sous réserve de l'anonymisation des parties ou tiers et de l'occultation de tout élément permettant d'identifier non seulement les parties, les tiers, mais aussi les magistrats et les membres du greffe, lorsque sa divulgation serait de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage. Il interdit la réutilisation de l'identité des personnels de justice à des fins de justice prédictive, sous peine de sanction pénale.

Il permet aussi **aux tiers de se voir délivrer copie des jugements**, sauf en cas de demandes abusives et sous réserve de l'anonymisation des personnes physiques parties ou tiers mentionnées par la décision, dans les mêmes conditions précitées. Les modalités d'application devaient être **précisées par décret en Conseil d'État, lequel n'est toujours pas publié**.

L'article 33 est donc inapplicable, alors que le principe de l'open data des décisions de justice est prévu par la loi depuis plus de trois ans.

¹ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-738 du 17 juillet 2019 prise en application de l'article 28 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et portant diverses dispositions relatives au divorce et à la séparation de corps par consentement mutuel et en matière de protection juridique des majeurs, déposé le 7 novembre 2019.*

² *Articles 20 et 21 de cette loi.*

Un projet de décret a toutefois été rendu public par la Chancellerie le 13 décembre 2019 et soumis à une concertation¹ qui, semble-t-il, n'a pas encore abouti. Il confie à la Cour de cassation et au Conseil d'État la responsabilité de coordonner la mise en œuvre de l'*open data* pour les décisions de toutes les juridictions de premier et second degré, y compris les juridictions commerciales.

Certains **syndicats de magistrats**² ont regretté que le soin d'occulter les éléments permettant une éventuelle identification des parties, des tiers, des magistrats et des membres du greffe soit confié aux magistrats eux-mêmes sans qu'aucun socle de règles essentielles en matière de pseudonymisation ne soit défini. La **crise sanitaire actuelle** et le ralentissement de l'activité des juridictions pourraient contribuer à **retarder** d'autant la **mise en œuvre effective de la diffusion des décisions de justice**.

L'article 33 fixe enfin les principes de **publicité des débats** et du **prononcé des jugements** devant les juridictions civiles, auxquels il apporte plusieurs dérogations. Ainsi, sauf devant la Cour de cassation, les débats ont lieu en chambre du conseil et les jugements ne sont pas prononcés publiquement, notamment dans certaines matières relatives à l'état et à la capacité des personnes ou intéressant la vie privée, qui **devaient être déterminées par décret en Conseil d'État, non paru à ce jour**.

III. Les dispositions relatives aux juridictions administratives

Le titre III comprend 7 articles dont l'objet est, selon le Gouvernement, d'« *alléger la charge des juridictions administratives* » et de « *renforcer l'efficacité de la justice administrative* ». Parmi eux, trois nécessitaient des décrets d'application qui ont tous été publiés. L'un d'entre eux renvoie toutefois à un arrêté qui n'a pas encore été pris, ce qui rend l'article inapplicable.

L'**article 35** élargit le champ des fonctions qui peuvent être exercées par les **magistrats administratifs honoraires**, jusqu'alors uniquement habilités à siéger au sein de certaines commissions ou à statuer sur certains recours en matière de contentieux des étrangers. Il ouvre la possibilité aux présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel de recourir à ces magistrats pour exercer des **fonctions juridictionnelles** ou **d'aide à la décision** au sein de leurs juridictions, à l'instar de ce que peuvent déjà faire les magistrats judiciaires honoraires dans les tribunaux judiciaires ou les cours d'appel.

Cette mesure censée permettre un renforcement des juridictions administratives, qui sont confrontées à une augmentation constante des

¹ *Projet de décret relatif à l'open data des décisions de justice, accessible à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/projet-de-decret-relatif-a-lopen-data-des-decisions-de-justice-32835.html>*

² *Syndicat de la magistrature.*

contentieux sans proportion avec le recrutement de magistrats, est toutefois **privée d'effectivité** faute de fixation de **l'indemnisation de ces nouvelles fonctions**.

En effet, si le **décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019**¹ inscrit bien dans la partie réglementaire du code de la justice administrative les règles relatives à l'indemnisation de ces activités, déterminant un montant annuel maximum de 27 000 euros, il renvoie la fixation du montant de l'indemnité et les modalités de son attribution à un **arrêté conjoint du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre chargé du budget**.

Cet arrêté n'a **pas été publié**, ce qui empêche *de facto* les juridictions administratives de recourir aux magistrats honoraires, alors que cette faculté pourrait permettre d'aider au traitement d'un stock d'affaires probablement accru à la sortie de la période de crise sanitaire due au covid-19.

Poursuivant le même objectif de renforcer les moyens humains des juridictions administratives, l'**article 36** permet, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État, la **nomination de juristes assistants** au Conseil d'État et auprès des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Les conditions de diplôme et de durée du recrutement sont les mêmes que celles prévues par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle pour les juristes assistants nommés auprès des magistrats des juridictions judiciaires.

Le **décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019** susmentionné fixe, dans son article 2, le **cadre de ces nouveaux emplois** : leur fonction est d'apporter leur concours à l'analyse juridique des dossiers nécessitant une expertise particulière qui leur sont confiés par les membres du Conseil d'État ou les magistrats sous la direction desquels ils sont placés – et leur statut est celui d'agent contractuel de l'État de catégorie A.

L'**article 41**, qui résulte d'un amendement du député Jean Terlier adopté par la commission des lois en première lecture, réécrit l'article L. 611-1 du code de la juridiction administrative, introduit par la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires², pour **confier à un décret en Conseil d'État** la fixation des conditions dans lesquelles le principe du contradictoire peut être adapté aux règles de la **protection du secret des affaires** devant les juridictions administratives. Cet article détermine également les pouvoirs du juge administratif saisi d'une action tendant à prévenir, faire cesser ou réparer une atteinte portée au secret des affaires.

¹ Décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019 portant application du titre III de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et autres mesures relatives à la procédure contentieuse administrative ; il s'agit d'un décret en Conseil d'État et non d'un décret simple comme le prévoyait la loi.

² Transposition de la directive 2016/943/UE du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulguées.

Le **décret n° 2019-1502 du 30 décembre 2019** déjà cité fixe les conditions dans lesquelles une partie peut produire une pièce ou une information tout en **refusant sa transmission aux autres parties** au nom de la protection du secret des affaires. Il opère un renvoi au régime général de l'article R. 412-2-1 du code de justice administrative qui permet à une partie de transmettre une pièce sous enveloppe close au juge administratif lorsque la loi prévoit que cette pièce est soustraite au débat contradictoire ou lorsque le refus de communication est l'objet même du litige. Le juge doit alors vérifier le bien-fondé des motifs invoqués pour justifier l'absence de contradictoire. S'il estime ces motifs infondés, il peut inviter la partie à produire les pièces de manière contradictoire.

IV Les dispositions portant simplification et renforcement de l'efficacité de la procédure pénale

Le titre IV réformant la procédure pénale, qui comprend les articles 42 à 70, est aujourd'hui **entièrement applicable**.

Le III et le VII de l'**article 42** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 prévoient tout d'abord que des associations d'aide aux victimes d'infraction peuvent être agréées dans des conditions fixées par décret.

Le **décret n°2019-1263 du 29 novembre 2019** précise les conditions et les modalités de délivrance de cet agrément. L'association doit être en mesure de proposer à toute personne victime d'infraction pénale qui en fait la demande une prise en charge globale, pluridisciplinaire, gratuite et individualisée. La demande d'agrément est adressée au service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du secrétariat général du ministère de la justice. L'agrément est délivré pour une durée de cinq ans, renouvelable, et il peut être retiré si l'association ne remplit plus les conditions prévues ou si elle a omis d'adresser au ministère son compte-rendu annuel d'activité ou son rapport financier.

Dans le même **article 42**, le IV ouvre la possibilité aux victimes d'infraction de déposer plainte par la voie électronique dans des cas et selon des modalités prévues par décret.

Le **décret n° 2019-507 du 24 mai 2019** précise, à son article 2, quelles informations doivent être communiquées à la victime au moment de son dépôt de plainte en ligne. Elle doit notamment être informée sur ses droits, sur les modalités de communication des suites données à sa plainte et sur les modalités de recours contre une décision de classement sans suite. En cas de préjudice corporel, la victime est informée qu'elle doit se rendre chez un médecin pour obtenir un certificat décrivant les lésions et fixant l'éventuelle incapacité totale de travail (ITT). Le service de plainte en ligne met à disposition de la victime le récépissé de sa plainte, sous une forme imprimable.

L'**article 46** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 indique que pour la mise en place des dispositifs nécessaires à la mise en œuvre des techniques spéciales d'enquête, le procureur de la République, le juge d'instruction ou l'officier de police judiciaire peuvent requérir des agents qualifiés dont la liste est fixée par décret.

L'article 9 du **décret n° 2019-507 du 24 mai 2019** modifie l'article D. 15-1-5 du code de procédure pénale qui établit cette liste. Il peut être fait appel à différents services de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la préfecture de police de Paris.

L'**article 47** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 dispose que le procureur de la République, l'officier de police judiciaire ou l'agent de police judiciaire peuvent requérir, dans le cadre d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire, des informations, transmises éventuellement sous forme numérique, selon des normes fixées par la voie réglementaire.

L'article 4 du **décret n° 2019-507 du 24 mai 2019** précise que les documents transmis sous forme numérique sont annexés, sous format papier ou numérique, au procès-verbal et que les normes techniques à respecter sont fixées par un arrêté du garde des sceaux et du ministre de l'intérieur. L'arrêté fixant ces normes techniques a été pris le 6 septembre 2019.

Le I de l'**article 50** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 prévoit que tous les actes de procédure peuvent être établis ou convertis au format numérique, selon des modalités précisées par voie réglementaire.

L'article 3 du **décret n° 2019-507 du 24 mai 2019** autorise la transmission et la consultation des pièces de procédure établies ou converties sous format numérique, précise que le ministère de la justice est responsable de la conservation et de l'archivage du dossier de procédure numérique et définit les conditions dans lesquelles la signature sous forme numérique est recueillie.

Le II du même **article 50**, issu de l'adoption d'un amendement du Sénat, prévoit que, à titre expérimental, à compter du 1^{er} janvier 2019 et jusqu'au 1^{er} janvier 2022, il peut être procédé, selon des modalités précisées par voie réglementaire, dans des services ou unités de police judiciaire désignés conjointement par le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur, à l'enregistrement sonore ou audiovisuel des formalités prévoyant, pour les personnes entendues, arrêtées ou placées en garde à vue, la notification de leurs droits.

Le **décret n° 2019-1421 du 20 décembre 2019** ne prévoit que la possibilité de procéder à un enregistrement audiovisuel. Lorsqu'il a été procédé à cet enregistrement, les enquêteurs ne sont pas tenus de faire figurer la notification des droits dans le procès-verbal. En cas de contestation, l'enregistrement peut être consulté par l'avocat. L'original de l'enregistrement est placé sous scellé et une copie est versée au dossier.

L'**article 55** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, issu de l'adoption d'un amendement du Sénat, indique que, en toute matière et en tout état de la procédure, toute personne placée en détention provisoire peut, à titre exceptionnel, faire l'objet d'une autorisation de sortie sous escorte selon des modalités prévues par décret.

L'article 7 du **décret n° 2019-508 du 24 mai 2019** précise que cette autorisation de sortie sous escorte est délivrée par le juge d'instruction lorsque la personne est placée en détention provisoire et par le procureur de la République ou le procureur général lorsque la juridiction de jugement est saisie.

Le II de l'**article 63** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 autorise l'expérimentation, pendant une durée de trois ans, de cours criminelles, composées uniquement de magistrats professionnels, pour juger les personnes majeures accusées d'un crime puni de quinze ans ou de vingt ans de réclusion criminelle.

L'**arrêté du 25 avril 2019** relatif à l'expérimentation de la cour criminelle a désigné les sept départements concernés par l'expérimentation (Ardennes, Calvados, Cher, Moselle, Réunion, Seine-Maritime, Yvelines). L'**arrêté du 2 mars 2020** a ensuite étendu l'expérimentation aux départements de l'Hérault et des Pyrénées-Atlantiques.

L'**article 64** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a donné au tribunal judiciaire de Paris une compétence exclusive pour connaître du contentieux de l'indemnisation des victimes d'acte de terrorisme. Lorsqu'une juridiction répressive est saisie d'une demande tendant à la réparation du dommage causé par un acte de terrorisme, elle doit donc renvoyer l'affaire devant le tribunal judiciaire de Paris, qui l'examine en urgence selon une procédure simplifiée déterminée par décret en Conseil d'État.

Le **décret en Conseil d'État n° 2019-547 du 31 mai 2019** a défini cette procédure simplifiée. En cas de renvoi, le greffe doit immédiatement transmettre au tribunal judiciaire de Paris les pièces de la procédure utiles à l'appréciation de la demande. Les parties sont convoquées à l'audience civile dans un délai maximal de deux mois.

L'**article 65** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019, issu de l'adoption d'un amendement de l'Assemblée nationale, précise les voies de recours, devant la justice administrative, contre les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance qui peuvent être décidées par le ministère de l'intérieur afin de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

Le **décret en Conseil d'État n° 2019-1495 du 27 décembre 2019** a modifié le code de justice administrative pour préciser les délais et procédures applicables à ces recours. Les recours sont examinés par le président du tribunal administratif, ou par le magistrat qu'il délègue à cet effet, dans un délai qui ne peut, en principe, excéder soixante-douze heures à compter de la saisine du tribunal.

L'**article 68** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 prévoit que des agents des douanes, habilités par le ministre chargé des douanes dans des conditions fixées par décret, peuvent demander à tout fonctionnaire ou agent public de ne pas procéder au contrôle et à l'interpellation de personnes soupçonnées d'avoir commis un délit douanier ou de ne pas procéder à la saisie de marchandises, afin de ne pas compromettre la poursuite de leurs investigations ; ces agents peuvent également, dans le cadre d'une opération de surveillance, livrer des marchandises servant à commettre un délit douanier sans en être tenus pénalement responsables.

Le **décret n° 2019-392 du 30 avril 2019** dispose que l'habilitation obéit aux règles applicables pour l'habilitation des agents des douanes aux opérations de surveillance, d'infiltration et d'enquête sous pseudonyme, de coup d'achat et de géolocalisation, fixées par le décret n° 2004-976 du 15 septembre 2004.

L'**article 69** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a créé un parquet national antiterroriste à compétence nationale près le tribunal judiciaire de Paris.

Le **décret n° 2019-626 du 24 juin 2019** a apporté des précisions concernant l'organisation interne de ce parquet et concernant les modalités suivant lesquelles le procureur national antiterroriste peut requérir des magistrats affectés au parquet de Paris afin de renforcer temporairement ses effectifs.

V. Les dispositions relatives aux peines

Le titre V relatif aux peines, qui comprend les articles 71 à 94, est aujourd'hui seulement **partiellement applicable**. Sur les onze mesures réglementaires prévues, trois sont toujours en attente.

L'**article 71** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a prévu que certaines institutions de droit coutumier présentes en Nouvelle-Calédonie, dont la liste est fixée par voie réglementaire, peuvent être habilitées à mettre en œuvre des peines de travail d'intérêt général (TIG).

Le **décret n° 2019-1217 du 21 novembre 2019** indique que le sénat coutumier et les conseils coutumiers sont habilités à mettre en œuvre les peines de TIG. Les tribus peuvent également demander une habilitation auprès du juge de l'application des peines.

Le même **article 71** a autorisé une expérimentation permettant à des entreprises de l'économie sociale et solidaire ou à des sociétés poursuivant des objectifs sociaux et environnementaux de mettre en œuvre une peine de TIG.

Le **décret n° 2019-1462 du 26 décembre 2019** précise quelles sont les personnes morales de droit privé concernées par l'expérimentation. Il fixe ensuite les modalités selon lesquelles ces personnes morales peuvent être

habilitées par le juge de l'application des peines à mettre en œuvre des peines de TIG et comment elles rendent compte de leur activité. Il confie à l'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice la mission d'assurer le suivi de l'expérimentation et il institue un comité d'évaluation chargé d'élaborer un rapport.

L'**article 73** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a prévu une autre expérimentation tendant à la création d'un répertoire des dossiers uniques de personnalité, destiné à mutualiser et à centraliser les informations relatives à la personnalité des personnes majeures faisant l'objet d'une enquête de police judiciaire, d'une information judiciaire ou de l'exécution d'une peine pour des faits punis d'une peine d'emprisonnement de trois ans, afin de permettre un meilleur partage des informations, de faciliter la prise de décision et de lutter plus efficacement contre la récidive. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), doit en préciser les modalités d'application, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du système sécurisé de télécommunication et les conditions dans lesquelles le répertoire conserve la trace des interrogations et consultations dont il a fait l'objet, ainsi que la durée de conservation des données inscrites et les modalités de leur effacement.

Ce décret **n'a pas encore été publié**. Ce retard ne fait pas obstacle à la mise en œuvre de l'expérimentation, dans la mesure où la loi prévoit que l'expérimentation dure trois ans à compter de l'entrée en vigueur du décret.

L'**article 84** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a prévu que les personnes faisant l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur soient accueillies dans des structures agréées, qui peuvent conclure avec l'État une convention pour définir la nature et les modalités du projet de réinsertion qu'elles mettent en œuvre. Un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions d'application de ces dispositions.

Ce décret en Conseil d'État **n'a pas encore été publié**.

L'**article 85** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a prévu que les personnes dont les empreintes génétiques ont été conservées d'office dans le fichier national des empreintes génétiques (FNAEG) à la suite de leur condamnation ne peuvent demander leur effacement anticipé du fichier qu'à la suite d'un délai fixé par décret.

Ce décret **n'a pas encore été pris**. Actuellement, l'article R. 53-13-1 du code de procédure pénale indique seulement que la demande d'effacement est adressée au procureur de la République compétent, par lettre recommandée avec avis de réception, sans subordonner cette demande à l'écoulement d'un certain délai.

Le même **article 85** a renvoyé à un décret le soin de préciser les modalités de fonctionnement de la commission de l'application des peines,

qui est chargée d'émettre des avis pour éclairer les décisions du juge de l'application des peines, et il a donné la possibilité au chef d'établissement pénitentiaire d'accorder, dans des conditions précisées par décret, des permissions de sortir à un détenu après que le juge de l'application des peines a accordé une première permission.

Le **décret n° 2020-91 du 6 février 2020** précise la composition et le fonctionnement de cette commission, en prévoyant notamment la possibilité de délibérer par voie dématérialisée lorsque la comparution du détenu n'a pas été ordonnée. Il a également précisé dans quelles conditions le chef d'établissement pénitentiaire peut accorder des permissions de sortir : le juge de l'application des peines peut s'opposer à cette faculté ou peut l'encadrer en fixant les interdictions et obligations que le détenu devra respecter à l'occasion de ces permissions ; si le chef d'établissement refuse une demande, le condamné peut saisir le juge de l'application des peines.

L'**article 87** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a organisé la possibilité pour les détenus de voter par correspondance pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Le **décret en Conseil d'État n°2019-223 du 23 mars 2019** précise leurs modalités de participation à ce scrutin. Les opérations sont supervisées par une commission électorale, qui reçoit de l'administration pénitentiaire la liste des personnes souhaitant voter par correspondance afin de vérifier qu'elles sont bien inscrites sur les listes électorales. Les votes par correspondance sont centralisés et dépouillés au ministère de la justice.

En application de ces dispositions, 4 413 personnes incarcérées ont pu participer au scrutin du 26 mai 2019.

L'**article 88** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a permis d'affecter les détenus violents dans des quartiers spécifiques au sein des établissements pénitentiaires, avec une sécurité renforcée et une prise en charge adaptée.

Le **décret en Conseil d'État n° 2019-1504 du 30 décembre 2019** organise les unités pour détenus violents. Peuvent y être affectés les détenus dont le comportement porte ou est susceptible de porter atteinte au maintien du bon ordre de l'établissement ou à la sécurité publique. La décision d'affectation est prise par le chef d'établissement, pour une durée maximale de six mois renouvelable trois mois, après avis d'une commission pluridisciplinaire. Le juge de l'application des peines ou le magistrat en charge de la procédure, ainsi que la commission de l'application des peines, en sont informés.

Le **décret en Conseil d'État n° 2019-1579 du 31 décembre 2019** institue en outre des quartiers de prise en charge de la radicalisation, au sein desquels les détenus bénéficient d'une évaluation et d'un programme de désengagement. La décision d'affectation dans un tel quartier est prise, selon les cas, par le ministre de la justice ou par le directeur interrégional de

l'administration pénitentiaire pour une durée maximale de six mois, renouvelables.

L'**article 93** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 a habilité le Gouvernement à adopter, par voie d'ordonnance, un code de justice pénale des mineurs, ayant vocation à se substituer à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

L'**ordonnance n° 2019-950 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs** a été promulguée le 11 septembre 2019, avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} octobre 2020. Elle réforme la procédure applicable aux mineurs auteurs d'infractions en introduisant une césure dans le procès pénal : une première audience permet de statuer sur la culpabilité et sur la réparation du préjudice causé à la victime, tandis qu'une deuxième audience vise à statuer sur la peine, en tenant compte du travail éducatif réalisé auprès du mineur dans l'intervalle. Elle simplifie la gamme des mesures éducatives et des peines pouvant être infligées aux mineurs et fixe une présomption d'irresponsabilité pénale pour les mineurs de treize ans.

L'**article 94** de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 indique quelles informations sont communiquées au mineur suspecté ou poursuivi ainsi qu'aux titulaires de l'autorité parentale ou à un adulte approprié désigné par le mineur.

Le **décret n° 2019-507 du 24 mai 2019** fixe la liste des droits qui sont notifiés au mineur. Il précise selon quelles modalités un adulte approprié, différent du représentant légal, peut être désigné : il revient d'abord au mineur de désigner cet adulte référent ; à défaut, le procureur de la République ou le juge des enfants choisissent un adulte parmi les proches du mineur ; en cas d'impossibilité, un administrateur *ad hoc* est désigné.

VI. Les dispositions relatives à l'organisation judiciaire

Le titre VI comprend 14 articles dont l'objet est de réformer l'organisation des juridictions. Parmi eux, 5 comprenaient une ou plusieurs mesures nécessitant des décrets d'application. 3 de ces articles sont entièrement applicables, un l'est partiellement et le cinquième *de facto* inapplicable faute de publication des textes réglementaires requis. Pour la seule habilitation à légiférer par ordonnance que compte ce titre VI, celle-ci a été publiée dans les délais requis et son projet de loi de ratification déposé.

A. La création du tribunal judiciaire et des chambres de proximité

L'**article 95** fusionne les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance et crée le **tribunal judiciaire** à compter du 1^{er} janvier 2020, conformément à l'article 109. Cet article permet aussi la **fusion des greffes du tribunal judiciaire et des conseils de prud'hommes** lorsqu'ils sont situés dans une même commune. Il crée la **fonction statutaire de juge des contentieux de la protection**, qui reprend essentiellement celle de l'ancien juge d'instance.

Lorsque le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance étaient situés dans la même ville, seul subsiste le tribunal judiciaire. La loi dispose que le tribunal judiciaire peut comprendre, en dehors de son siège, des **chambres de proximité dénommées « tribunaux de proximité »**, dont le siège, le ressort et les compétences matérielles sont fixées par décret.

Le décret n° 2019-912 du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire et pris en application des articles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice y a pourvu, en reprenant les compétences des anciens tribunaux d'instance et leur siège, dès lors qu'il n'était pas situé dans la même ville que le nouveau tribunal judiciaire.

Ce même décret et le décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile précisent les **modalités de report de l'audience devant le tribunal judiciaire lorsque la formation collégiale est incomplète**, y compris lorsqu'il connaît du contentieux de la sécurité sociale ou de l'aide sociale en tant que tribunal spécialement désigné, ainsi que le prescrit l'article 95.

Enfin, autre point particulier, ce **même décret n° 2019-912 du 30 août 2019** a déterminé les **modalités d'organisation du service du livre foncier** au sein du tribunal judiciaire dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

L'article 95 ouvre la possibilité de créer des **pôles spécialisés dans certains tribunaux judiciaires**. Lorsqu'il existe plusieurs tribunaux judiciaires au sein d'un département, **l'un d'entre eux peut être désigné par décret**, sur proposition des chefs de cour et après avis des chefs de juridiction et consultation des conseils de juridiction, **pour connaître sur l'ensemble du département de certaines matières civiles, délictuelles ou contraventionnelles**.

La liste des matières civiles ainsi que des délits et contraventions susceptibles de faire l'objet d'une telle spécialisation a été précisée par le **décret n° 2019-912 du 30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire précité**. En **matière civile**, il s'agit de **contentieux spécialisés** comme, par exemple, les actions relatives aux baux commerciaux, au préjudice écologique ou encore en responsabilité médicale. En **matière pénale**, il s'agit des **délits et contraventions prévus et réprimés sur le fondement d'autres codes que le code pénal** : le code du travail, le code de l'environnement, le code de la consommation ou encore le code de l'urbanisme par exemple.

37 départements comptent deux tribunaux judiciaires et 11 en comptent au moins de trois. Ces dispositions, certes facultatives, ne sont toutefois pas entrées en vigueur faute de publication du décret désignant les tribunaux judiciaires retenus.

L'article 95 permet aussi le **regroupement de pôles de l'instruction**. Il impose l'affectation d'au moins un juge d'instruction par département. Lorsqu'il existe **plusieurs tribunaux judiciaires dans un département, l'instruction peut être regroupée au sein d'un seul tribunal**, un décret fixe alors la liste des tribunaux dans lesquels il n'y a pas de juge d'instruction. Ce pôle de l'instruction est alors seul compétent pour connaître des informations concernant des infractions du ressort du tribunal dans lequel il n'y a pas de juge d'instruction. S'il s'agit d'une **simple faculté, aucun décret n'a toutefois encore été pris**. La parution dans la presse à l'automne 2019 d'une note du cabinet de la garde des sceaux visant à prendre en compte des paramètres électoraux dans le choix et le calendrier de mise en œuvre de ces pôles de l'instruction, impliquant la suppression de cabinets d'instruction dans certains départements, a probablement ralenti le processus. La commission des lois avait, à l'occasion de l'audition de Nicole Belloubet sur ce sujet, rappelé que **l'administration de la justice devait être totalement impartiale**¹.

Enfin, dans le même esprit, l'article 95 dispose qu'**un ou plusieurs magistrats du siège sont chargés des fonctions de juge de l'application des peines dans les tribunaux judiciaires dont la liste est fixée par décret**, sous réserve de la présence d'au moins un juge d'application des peines par département. Il s'agit, comme pour l'instruction, de regrouper les juges au sein de pôles de l'application des peines. Aucun regroupement n'a encore eu lieu **faute de parution du décret requis**.

L'article 95 est donc partiellement applicable.

B. Les autres dispositions

L'article 96 poursuit la **réforme des juridictions sociales** et modifie le traitement juridictionnel du contentieux de la sécurité sociale et de l'aide sociale. Ses dispositions sont applicables aux recours préalables et aux recours juridictionnels introduits à compter du 1^{er} janvier 2020, comme prévu par la loi et le **décret n° 2019-1506 du 30 décembre 2019 relatif à la simplification du contentieux de la sécurité sociale**.

L'article 99 vise à **permettre le recrutement d'assistants au sein des juridictions de Polynésie française**, dans des modalités qui devaient être précisées par décret en Conseil d'État, ce à quoi le décret n° 2019-1448 du 24 décembre 2019 modifiant le décret n° 96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice a utilement pourvu. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

L'article 103 permet le **transfert temporaire des services d'une juridiction vers une autre au sein d'une même cour d'appel**, lorsque la continuité du service de la justice ne peut plus être assurée au sein du bâtiment où siège la juridiction. Comme prévu, le **décret n° 2019-912 du**

¹ Le compte rendu de cette audition du mercredi 30 octobre 2019 est accessible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191028/lois.html>

30 août 2019 modifiant le code de l'organisation judiciaire précité précise les conditions d'application de cet article. Il prévoit notamment la publication dans les journaux de ce transfert.

L'article 106 confie à titre expérimental des fonctions d'animation et de coordination de plusieurs cours d'appel situées au sein d'une même région à certains chefs de cours d'appel désignés par décret. Faute de parution de celui-ci, cette expérimentation prévue pour une durée de trois ans à compter du 23 mars 2019 n'est toujours pas mise en œuvre plus d'un an après.

Il permet aussi la spécialisation de certaines cours d'appel en matière civile. La liste des matières susceptibles de faire l'objet de cette spécialisation a été déterminée par le décret n° 2019-1339 du 11 décembre 2019 relatif à l'expérimentation prévue à l'article 106 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Il s'agit essentiellement des mêmes matières qu'en première instance. Toutefois, faute de parution de décret désignant ces cours d'appel, cette disposition expérimentale, certes facultative, n'est pas non plus mise en œuvre.

L'article 106 est donc de facto inapplicable.

Enfin, l'article 107 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la réorganisation judiciaire et opérer les coordinations nécessaires. L'ordonnance n° 2019-964 du 18 septembre 2019 prise en application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a été prise dans les délais requis. Son projet de loi de ratification, déposé sur le bureau du Sénat le 6 janvier 2020, également.

Ainsi, 9 mesures demeurent inapplicables à la date du 31 mars 2020 faute de parution des textes réglementaires requis.

En matière civile, administrative et pénale, les dispositions les plus importantes du texte sont néanmoins applicables, en dehors de la certification des services de résolution amiable des litiges en ligne et de l'*open data* des décisions de justice.

La réforme de l'organisation judiciaire compte davantage de mesures qui ne sont pas entrées en vigueur faute de mesures d'application : il en est ainsi de la création pôles de l'application des peines ou de l'instruction, de la spécialisation des juridictions de première instance et des cours d'appel, certes facultative, ou de l'expérimentation des fonctions de coordination de certains chefs de cour.

Au 31 mars 2020, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est partiellement applicable.

16. Loi n° 2019-161 du 01 mars 2019 relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte

La loi n° 2019-161 relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte est issue d'une initiative parlementaire des députés du groupe La République en Marche.

Elle a été examinée selon la procédure accélérée et adoptée conforme par le Sénat, une négociation entre rapporteurs ayant permis l'intégration en amont de certains ajouts souhaités par le Sénat¹.

De nature essentiellement technique, ce texte vise à corriger une erreur de coordination commise par l'Assemblée nationale lors de l'examen en nouvelle lecture de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. La loi vise à conserver l'état du droit à Mayotte et donc à maintenir à cinq jours le délai maximal dont dispose le juge des libertés et de la détention (JLD) pour y contrôler une mesure de placement en rétention (à l'initiative du retenu) ou pour autoriser sa prolongation (à la demande du préfet) – par dérogation au délai de quarante-huit heures applicable sur le reste du territoire français.

Cette adaptation législative de portée limitée permet ainsi de tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières » de Mayotte, comme le prévoit expressément l'article 73 de la Constitution, l'île étant exposée à une pression migratoire exceptionnelle due à l'attractivité économique propre du territoire et au contexte géopolitique et historique particulier de l'archipel des Comores. Ce texte ne modifie pas les garanties matérielles ou juridiques offertes aux étrangers retenus.

Cette loi est d'application directe.

17. Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer

Issue d'une proposition de loi de MM. Olivier Faure et Serge Letchimy, déposée à l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017, la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 *visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer* a pour objet de contribuer à résoudre les difficultés foncières ultramarines en favorisant les sorties d'indivision et en encadrant les conséquences des partages qui en découlent.

¹ En imposant au Gouvernement de compléter et préciser les chiffres de l'immigration figurant dans son rapport annuel sur les étrangers en France, afin de permettre au Parlement de disposer d'une information plus exhaustive pour les outre-mer et Mayotte, en particulier.

Les dispositions de cette loi sont applicables dans les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution (Mayotte, Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) et les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'**article 1^{er}** a mis en place un dispositif de sortie d'indivision dérogatoire du droit commun. Ce dispositif permet, pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans, à un ou plusieurs indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis sur un bien immobilier, situé dans les territoires ultramarins visés, de vendre ce bien ou de procéder à son partage devant notaire. Cette dérogation est temporaire - jusqu'au 31 décembre 2028 - et ne peut concerner le local d'habitation du conjoint survivant ou des biens immobiliers dont un indivisaire est mineur, majeur protégé ou présumé absent, sauf autorisation du juge des tutelles.

L'**article 2** a fixé les modalités selon lesquelles le notaire peut, dans le cadre de cette dérogation, accomplir la vente ou le partage à défaut d'opposition des indivisaires minoritaires dans les trois mois suivant la notification du projet aux indivisaires et sa publication (dans un journal d'annonces, par voie d'affichage et sur un site internet). À l'initiative du Sénat, cet article a ouvert la possibilité pour tout indivisaire qui le souhaiterait, d'exercer un droit de préemption, pour se porter acquéreur du bien aux prix et conditions de la cession projetée avec une personne étrangère à l'indivision.

L'**article 3**, introduit par le Sénat en première lecture, a exonéré du droit de partage de 2,50 % les actes de partage de succession et les licitations opérés entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2028 qui concernent des biens héréditaires situés dans les territoires ultramarins visés.

L'**article 4** a permis au conjoint survivant ou à un héritier copropriétaire de bénéficier de l'attribution préférentielle du bien, en démontrant qu'il y a sa résidence de manière continue, paisible et publique depuis plus de dix ans au moment de l'introduction de la demande de partage en justice.

L'**article 5** a mis en place un dispositif visant à empêcher la remise en cause d'un partage judiciaire transcrit ou exécuté, par un héritier omis à la suite d'une erreur ou d'une ignorance, en limitant son action à la faculté de « *demander de recevoir sa part, soit en nature, soit en valeur, sans annulation du partage* ».

Cette loi est d'application directe.

18. Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information

La proposition de loi organique relative à la lutte contre les fausses informations a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 16 mars 2018, par M. Richard Ferrand, alors président du groupe *La République en Marche*, et plusieurs autres membres de ce groupe et apparentés. Elle était accompagnée d'une proposition de loi ordinaire. Ces deux textes ont été soumis, à l'initiative de leurs auteurs, à l'avis du Conseil d'État en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution.

Pour mémoire, la loi ordinaire qu'elle accompagne (dont le suivi de l'application revient à la commission de la culture) vise à adapter la lutte contre la manipulation de l'information à l'univers numérique et notamment à endiguer la diffusion de fausses informations sur les réseaux sociaux (« infox ») pendant les périodes électorales.

À ce titre, la loi ordinaire prévoit, durant les trois mois précédant un scrutin national (élections législatives, sénatoriales et européennes), une nouvelle voie de droit (référé civil jugé en 48 heures) pour faire cesser en urgence la diffusion de certaines informations (celles ayant un caractère inexact ou trompeur manifeste, en cas de risque également manifeste d'altération de la sincérité du scrutin, et si ces fausses informations sont diffusées « de manière artificielle ou automatisée » et « massive »).

Les grandes plates-formes en ligne sont, en outre, soumises à des obligations renforcées (loyauté, transparence) lorsqu'elles diffusent certains contenus (information se rattachant à un débat d'intérêt général diffusée contre rémunération). La méconnaissance de ces obligations est pénalement réprimée (un an d'emprisonnement et 75 000 € d'amende), les personnes morales pouvant également être poursuivies et punies par des peines spécifiques.

La loi organique est composée de deux articles qui visent à rendre ces dispositions applicables à l'élection présidentielle.

Cette loi est d'application directe.

19. Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites

Issue d'une proposition de loi de M. Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 18 mai 2017, la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 *relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites* comporte diverses dispositions relatives au stationnement des résidences mobiles de gens du voyage.

L'**article 1^{er}** a clarifié la répartition des compétences en matière d'accueil des gens du voyage entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

L'**article 2** a institué une obligation d'information préalable des autorités publiques (préfet du département, président du conseil départemental, maire et président de l'EPCI à fiscalité propre) en cas de « *grand passage* » ou de « *grand rassemblement* » de plus de cent cinquante résidences mobiles.

L'**article 3** a précisé les conditions dans lesquelles un maire (ou, si ce pouvoir de police spéciale lui a été transféré, un président d'EPCI à fiscalité propre) peut interdire le stationnement des résidences mobiles sur le reste du territoire communal et, en conséquence, demander au préfet de mettre en œuvre la procédure d'évacuation d'office des campements illicites. Il a notamment étendu ce pouvoir au maire de toute commune dotée d'une aire d'accueil ou de terrains d'accueil, y compris dans le cas où l'EPCI à fiscalité propre auquel la commune appartient n'a pas rempli l'ensemble de ses obligations en la matière.

L'**article 4** a doublé les peines encourues en cas d'installation en réunion et sans titre sur le terrain d'autrui, tout en rendant applicable à ce délit la procédure d'amende forfaitaire délictuelle, afin d'en faciliter la répression.

L'**article 5** a étendu à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna les modifications du code pénal prévues à l'article 4.

Une mesure réglementaire d'application relative à l'agrément des emplacements provisoires de stationnement

L'attribution au maire (ou, le cas échéant, au président de l'EPCI à fiscalité propre) du pouvoir de police spéciale du stationnement des résidences mobiles de gens du voyage est, en principe, subordonné au respect par la commune ou l'EPCI compétent des obligations qui lui incombent en application du schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Toutefois, une commune ou un établissement soumis à l'obligation d'établir une aire d'accueil peut être réputé y satisfaire s'il dispose d'un emplacement provisoire agréé par le préfet de département, pour une durée maximale de six mois, en fonction de sa localisation, de sa capacité et de son niveau d'équipement.

Le décret n° 2019-815 du 31 juillet 2019 *relatif à l'agrément d'emplacements provisoires pour les gens du voyage* a tiré les conséquences de la modification des dispositions légales concernées, issue de la loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 précitée, qui a notamment prévu que l'agrément pouvait être octroyé à un EPCI compétent (et non plus seulement à une

commune). Il a également fixé à deux cents, au lieu de trente auparavant, la capacité maximale d'un tel emplacement provisoire.

Cette loi est devenue entièrement applicable au cours de la période de référence.

TROISIÈME PARTIE - EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 29 AVRIL 2020

M. Philippe Bas, président. – Chaque année, les commissions permanentes sont appelées à dresser le bilan de l'application des lois dont elles ont été saisies au cours de la précédente session. L'examen de ce rapport peut sembler quelque peu décalé par rapport à l'actualité, mais, aussi prégnante que soit la crise, nous nous devons de poursuivre l'accomplissement de nos missions.

En particulier, la vérification approfondie de l'adéquation entre les lois votées et les mesures d'application que le Gouvernement a l'obligation de prendre est une dimension importante de notre mission de contrôle de l'action du Gouvernement.

Au cours de la session 2018-2019, 19 textes ont été examinés au fond par notre commission, soit environ 40 % des lois promulguées.

Le moins que l'on puisse attendre du Gouvernement, qui nous presse en appliquant la procédure accélérée dans une grande majorité de cas, est qu'il prenne lui-même les mesures réglementaires d'application dans des délais courts.

Sur ces 19 lois, 12 ont été d'initiative parlementaire, soit 63 % : il s'agit de la proportion la plus élevée depuis la révision constitutionnelle de 2008 ! Gardons toutefois à l'esprit que le recours à des textes déposés par la majorité de l'Assemblée nationale constitue parfois une commodité d'action législative que le Gouvernement s'octroie.

Il est particulièrement remarquable que la majorité de ces textes d'initiative parlementaire – 7 sur 12 – ait émané du Sénat, alors même que le nombre de textes déposés par nos collègues est très nettement inférieur à celui des propositions de loi présentées par les députés – 162 pour le Sénat contre 429 pour l'Assemblée nationale lors de l'exercice 2018-2019. Les propositions de loi déposées au Sénat ont donc eu une propension plus forte à atteindre le terme du processus législatif. Par comparaison, lors de la session 2017-2018, un seul texte d'initiative sénatoriale avait été adopté.

Reste que cette évolution favorable ne doit pas occulter un autre phénomène : l'explosion du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances. Dans l'ensemble, malgré le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées, nous n'assistons pas à un renforcement global du Parlement.

Au 31 mars dernier, 15 lois sur 19 étaient entièrement applicables, 14 étant d'application directe, la loi restante ayant reçu toutes les mesures d'application nécessaires. Des mesures réglementaires sont encore à prendre pour quatre textes.

Il apparaît que le niveau d'activité de notre commission n'a pas faibli au cours de la session 2018-2019 : nous avons examiné 38 textes au fond, en plus de tous nos travaux de contrôle, parfois très lourds à l'instar de ceux qui sont menés en ce moment.

Alors que le taux d'application des lois examinées par notre commission avait atteint 91 % pour la session 2017-2018, je regrette de constater qu'il tombe cette année à 50 % : sur 205 mesures d'application requises, 104 sont toujours attendues, ce qui n'est pas satisfaisant. Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le Gouvernement a pris en trois semaines nombre d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés : preuve que, lorsqu'il s'en donne la peine, il peut agir vite... Il faudrait que cette mobilisation s'étende au-delà de l'état d'urgence.

Enfin, l'inflation législative est restée forte, puisque les 19 lois dont nous avons été saisis totalisent 332 articles, quand elles n'en comportaient que 218 en début de navette, soit un coefficient multiplicateur de 1,53. Cela n'est pas un problème en soi, mais certains textes ont enflé dans des proportions plus importantes encore : c'est le cas de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, passée de 57 à 110 articles en cours de discussion législative.

Avant de conclure, je tiens à insister sur quatre mesures d'application très importantes qui n'ont pas été prises à ce jour : celle relative à la titularisation des apprentis en situation de handicap, sur laquelle notre collègue Catherine Di Folco a attiré l'attention de M. Olivier Dussopt la semaine dernière, quand nous l'avons auditionné ; le décret sur le recours ponctuel au télétravail dans la fonction publique, que le contexte sanitaire rend manifestement prioritaire ; l'allègement de la formation initiale des policiers municipaux ayant déjà été policiers ou gendarmes ; enfin, la mise en œuvre de l'*open data* des décisions de justice, dont la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ne fait que redéfinir le cadre juridique existant depuis trois ans, mais qui n'a jamais été mis en œuvre faute de parution des textes réglementaires requis.

Mes chers collègues, en l'absence d'opposition de votre part, je considère que vous m'autorisez à transmettre ce bilan à notre collègue Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, pour qu'il soit réuni aux rapports des autres commissions.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. Il peut adopter des résolutions européennes sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille au respect du principe de subsidiarité et peut adopter un avis motivé sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution. Enfin, sa commission des affaires européennes entretient un dialogue politique avec la Commission européenne et peut adopter des avis politiques en réaction aux documents que celle-ci lui adresse.

Le suivi des positions européennes du Sénat s'inscrit dans le contexte plus large du bilan de l'application des lois et contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

1. La situation statistique et les modalités de suivi

Entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, le Sénat a adopté 15 résolutions européennes, contre 18 l'année précédente. La commission des affaires européennes a été saisie de 850 textes en 2019, contre 1 000 l'année précédente car l'année 2019 a été largement consacrée au renouvellement des institutions européennes.

Sur ces 15 résolutions, 12 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes, 2 d'une initiative d'un ou plusieurs sénateurs et 1 du groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à celle des affaires économiques sur la politique agricole commune (PAC). 9 résolutions ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes et 5 à un rapport d'une commission permanente. 14 ont également fait l'objet d'un avis politique adressé à la Commission et 2 ont même été l'occasion d'un débat en séance publique, l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak et la réforme de la PAC. Quant aux avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, le Sénat en a adopté 30 depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Aucun n'a été adopté au cours de la période couverte par le rapport du fait de la moindre activité législative consécutive aux échéances électorales de 2019.

Pour ce qui concerne les avis politiques, la commission des affaires européennes en a adressé 19 à la Commission entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019, contre 13 l'année dernière. Le respect du délai de trois mois auquel la Commission s'est engagée à répondre s'est amélioré par rapport à l'année dernière, ce qui est appréciable, même si cette amélioration est insuffisante. Chacun des avis politiques a reçu une réponse, mais cette réponse n'est parvenue dans les trois mois que dans 47,4 % des cas, après 38,5 % l'année précédente. Il faudra être attentif aux pratiques de la nouvelle

Commission en la matière. La qualité des réponses est globalement satisfaisante, même si l'exercice reste parfois sans doute trop formel. Le dialogue politique doit être poursuivi dès lors que les réponses obtenues sont incomplètes ou excessivement générales, comme cela a été fait l'année dernière sur la PAC. La qualité de la seconde réponse est d'ailleurs apparue bien supérieure à celle de la première.

Enfin, selon des chiffres de la Commission européenne elle-même, avec 24 avis qui lui ont été transmis sur l'année 2018, le Sénat français figure parmi les dix assemblées parlementaires de l'Union européenne, qui en compte 41 (39 depuis le Brexit), les plus actives. Au cours de la même année, les commissaires européens avaient participé à 140 visites et réunions avec les parlements nationaux, dont 24 en France (15 à l'Assemblée nationale et 9 au Sénat), soit le chiffre le plus élevé, devant la Pologne (12 visites et réunions).

2. Le sort réservé aux positions européennes du Sénat : des suites très favorables

Sur l'année parlementaire écoulée, dans 87 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes ont été prises en compte au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

D'une façon quelque peu schématique, il est possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues :

a) Dans près de la moitié des cas, les résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte.

- la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques : les positions portées par les autorités françaises dans les négociations sont très proches de celle du Sénat, en particulier sur la mise en place d'une régulation ciblée sur les plateformes structurantes, qui doit permettre de définir des obligations *ex ante* renforcées pour ces acteurs, parfois plus adéquates que la seule sanction *ex post* de pratiques anticoncurrentielles. Le Gouvernement français partage aussi le souhait du Sénat de promouvoir la concurrence et l'innovation en stimulant le développement d'acteurs émergents et compétitifs, et de concevoir une réglementation proportionnée et souple afin de ne pas entraver l'innovation ;

- le suivi des conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur l'espace Schengen : les points d'attention du Sénat ont prospéré. Il en est ainsi pour l'adoption de l'interopérabilité des systèmes d'information européens, qui facilitera l'harmonisation des contrôles aux frontières et les contrôles d'identité et contribuera à la prévention et à la détection de certaines infractions graves comme le terrorisme. C'est aussi le cas pour la

révision du code communautaire des visas, qui facilite, simplifie et sécurise les procédures de demandes de visa et érige la politique de visas en un outil d'amélioration de la coopération en matière de réadmission. Enfin, il faut également citer le renforcement du mandat de Frontex, avec d'importants recrutements qui préfigurent une véritable police des frontières européenne, ou encore l'annonce par la Commission pour mars 2020 d'un nouveau Pacte sur l'immigration et l'asile, qui devra respecter les principes de responsabilité (réforme de Dublin ou politique de retour efficace grâce à des accords de réadmission) et de solidarité (soutien à la réinstallation et réponse en cas de crise aigüe s'exerçant sur un État membre) ;

- le nouveau programme d'investissement pour l'Europe (InvestEU) : ce dispositif doit prendre le relais du plan Juncker, dont la France a été le premier bénéficiaire en volume en Europe. À ce sujet, le Sénat a obtenu satisfaction sur la diversification des objectifs sectoriels et l'accent porté sur l'innovation et les PME ;

- les corridors de transport dans l'Union européenne dans le contexte du Brexit : les négociations ont permis de mettre en œuvre plusieurs préconisations du Sénat telles que l'intégration des ports français de la Manche (Calais, Dunkerque, Le Havre) au tracé du corridor Mer du Nord – Méditerranée, la possibilité de faire financer des aménagements liés au rétablissement des contrôles aux frontières de l'Union, l'ajustement du tracé des corridors visant à s'adapter aux évolutions éventuelles dans la classification des ports ou encore le renforcement des autoroutes de la mer dans le futur règlement sur le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2021-2027, avec un accent mis sur les liaisons transfrontalières ;

- les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe : les positions du Sénat ont été suivies pour ce qui concerne la nécessité de faire émerger un ou plusieurs leaders européens de l'intelligence artificielle, la mutualisation des données entre acteurs publics et privés pour faire face à la rareté des ressources pour les acteurs européens, la formation et la rétention de talents en matière d'intelligence artificielle comme enjeux clés pour assurer l'indépendance technologique de l'Europe à l'égard des acteurs extra-européens et, enfin, la nécessité d'assurer la confiance dans les algorithmes d'intelligence artificielle ou encore la prise en compte de principes éthiques dans la conception et l'usage de l'intelligence artificielle ;

- les normes sociales européennes applicables au secteur des transports : dans le secteur du transport routier international de marchandises, les négociations ont permis une avancée importante pour une concurrence plus équitable et une meilleure protection des chauffeurs routiers qui disposeront désormais du droit de retourner chez eux toutes les trois ou quatre semaines et qui pourront également se prévaloir de l'interdiction expresse du repos hebdomadaire en cabine. En outre, les règles de détachement s'appliqueront dès le premier jour d'une opération

internationale. Dans le secteur aérien, la priorité est donnée à la lutte contre les conditions de travail précaires et à la défense des droits des salariés grâce à l'introduction dans la législation européenne de la notion de base d'exploitation, de façon à éviter les fraudes au détachement fictif, au travail dissimulé et aux obligations fiscales et sociales des employeurs ;

- la politique spatiale de l'Union européenne : il faut citer ici le soutien du lancement de nouveaux programmes en matière de surveillance de l'espace et de communications sécurisées, la révision de la gouvernance, la préférence européenne pour le secteur spatial et le soutien à Kourou comme port spatial européen, ainsi que l'opposition aux propositions de coupes budgétaires dans le programme spatial ;

b) Dans 40 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies.

- l'extraterritorialité des sanctions américaines : les autorités françaises ont certes défendu les mesures financières de blocage ou de neutralisation des sanctions extraterritoriales proposées dans la résolution, mais plusieurs des recommandations du Sénat n'ont pas été prises en compte, en particulier sur le renforcement du rôle international de l'euro ;

- l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne : l'inclusion des moteurs de recherche dans son champ d'application est une avancée, mais le texte reste en deçà des préconisations du Sénat car, en raison du recours à l'argument du secret des affaires, il est peu contraignant pour les plateformes et ne permet pas un rééquilibrage effectif de leurs relations avec les entreprises. En outre, la protection des données des consommateurs est un sujet insuffisamment traité ;

- la réforme de l'Autorité européenne de sécurité des aliments : les positions du Sénat sur la gestion des conflits d'intérêts, par la création d'un comité de déontologie, composé d'experts et de représentants de la société civile, ou par l'harmonisation entre les agences des règles relatives aux conflits d'intérêt n'ont pas prospéré, même si le Gouvernement les a défendues lors des négociations ;

- le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » : ici aussi, en dépit de certaines avancées, plusieurs des préconisations du Sénat n'ont pas été retenues, par exemple le caractère non limitatif de la liste des missions du programme, l'ajout d'un pôle dédié à l'espace ou encore le maintien d'un programme spécifique à l'éducation à la science ;

- l'appui de l'Union européenne à la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle à dimension internationale en Irak : la prise en compte de cette résolution est rendue difficile dans le contexte très dégradé que connaît l'Irak, du fait de tensions politiques intérieures avec de vastes manifestations fortement réprimées et tensions régionales accentuées par les

relations États-Unis/Iran depuis l'attaque qui a coûté la vie au général Soleimani ;

- la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen : aucune information sur le renforcement de la coopération judiciaire à l'échelon européen n'a été obtenue, pas plus que sur une éventuelle extension du champ de compétence du Parquet européen aux infractions terroristes transfrontières ;

c) Enfin, dans deux cas seulement, la résolution européenne du Sénat n'a pas, jusqu'à présent, reçu de suite effective

Le taux réduit de TVA pour la filière équine et la réforme de la PAC.

Ce bilan est très largement positif, même si sur un sujet majeur comme la PAC, le Sénat n'a pas été entendu. Ce bilan global constitue un encouragement à poursuivre l'action de la commission des affaires européennes.

**PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA
TRANSFORMATION DES ENTREPRISES**

I. BILAN DE L'APPLICATION DE LA LOI « PACTE » (LOI RELATIVE À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES N° 2019-486 DU 22 MAI 2019)

A. UN SUIVI D'APPLICATION PROPRE AUX COMMISSIONS SPÉCIALES

Déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 19 juin 2018 et adopté définitivement par l'Assemblée nationale en dernier mot le 11 avril 2019, le projet de loi était présenté comme une nouvelle étape dans la transformation économique de la France visant à lever les obstacles rencontrés par les entreprises françaises (petites et moyennes essentiellement) pour se développer et les handicaps qui les pénalisent par rapport à leurs concurrentes européennes et mondiales.

En définitive, l'examen de son contenu fait surtout apparaître la diversité des sujets et mesures proposées : registre des entreprises, annonces judiciaires et légales, promotion de l'artisanat, stage de préparation à l'installation, seuils d'effectifs, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, trésorerie des PME, épargne-retraite, durée des soldes, seuils de certification légale des comptes, micro-entrepreneurs, crypto-actifs, droit des sûretés, rebond des entrepreneurs, restructuration, fin d'activité, transmission d'entreprise, reprise d'entreprise par les salariés, participation de l'État au capital d'entreprises publiques (Aéroports de Paris, La Française des jeux, Engie et La Poste), gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations, intéressement et participation, égalité des hommes et des femmes dans les instances dirigeantes des entreprises, etc.

Le texte a été examiné au Sénat par une commission spéciale où étaient représentées les sept commissions permanentes.

De même, le secrétariat associait des fonctionnaires de cinq services de commissions, de la cellule d'assistance de la direction de la législation et du contrôle et de la Délégation aux entreprises.

Pour assurer un suivi d'application efficace, les articles de la loi ont été répartis entre les différentes commissions selon les modalités précisées dans le tableau suivant.

Articles de la loi	Commission permanente concernée
Articles 1 à 3	Lois
Articles 4 à 10	Affaires économiques
Article 11	Affaires sociales
Article 12	Finances
Articles 13 à 16	Affaires économiques
Articles 20 à 37	Lois
Articles 38 et 39	Affaires sociales
Articles 40 à 46	Affaires économiques
Article 47	Lois
Articles 48 à 53	Affaires économiques
Articles 56 à 64	Lois
Article 65	Affaires sociales
Articles 66 à 70	Affaires économiques
Articles 70 à 99	Finances
Articles 100 à 103	Lois
Articles 105 et 106	Affaires économiques
Articles 107 à 116	Finances
Articles 118 à 124	Culture
Articles 125 et 126	Affaires économiques
Article 127	Lois
Article 128	Affaires économiques
Article 129	Culture
Articles 130 à 154	Finances
Articles 155 à 168	Affaires sociales
Article 169	Lois

Articles 171 à 174	Affaires économiques
Articles 175 à 179	Lois
Article 180	Affaires économiques
Articles 184 à 190	Lois
Articles 193 à 195	Affaires économiques
Article 196	Lois
Article 197	Affaires sociales
Article 198	Finances
Article 199	Affaires sociales
Article 200	Finances
Article 201	Culture
Articles 202 à 206	Finances
Articles 207 à 212	Affaires économiques
Article 216	Aménagement du territoire et développement durable
Articles 217 et 218	Finances
Articles 220 et 221	Lois

Les développements de chaque commission permanente concernée figurent en seconde partie de la présente annexe.

B. UN BILAN D'APPLICATION GLOBAL PLUTÔT SATISFAISANT

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 compte 197 articles (vingt-quatre ont été déclarés contraires à la Constitution¹), parmi lesquels :

- 181 articles sont applicables ou directement applicables ;
- 7 articles sont partiellement applicables ;
- 9 articles sont non applicables et nécessitent des précisions réglementaires.

Au total, le **taux d'application de la loi est donc très élevé et le nombre de mesures réglementaires prises est de 132 pour 154 mesures prévues.**

¹ *Décision du Conseil constitutionnel n° 2019-781 DC du 16 mai 2019.*

La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises comporte un nombre important d'habilitations à légiférer par ordonnance¹.

Sur les dix-sept ordonnances attendues, treize avaient été publiées au 30 mars 2020 :

Article d'habilitation	Ordonnance
71	Ordonnance n° 2019-766 du 24/07/2019 publiée au JO du 25/07/2019 portant réforme de l'épargne retraite
75	Ordonnance n° 2019-1067 du 21/10/2019 publiée au JO du 22/10/2019 modifiant les dispositions relatives aux offres au public de titres
121	Ordonnance n° 2020-116 du 12/02/2020 portant création d'un droit d'opposition aux brevets d'invention
134	Ordonnance n° 2019-761 du 24/07/2019 publiée au JO du 25/07/2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires
137	Ordonnance n° 2019-1015 du 02/10/2019 publiée au JO du 03/10/2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard
197	Ordonnance n° 2019-697 du 03/07/2019 publiée au JO du 04/07/2019 relative aux régimes professionnels de retraite supplémentaire
198	Ordonnance n° 2019-1234 du 27/11/2019 relative à la rémunération des mandataires sociaux des sociétés cotées
199	Ordonnance n° 2019-575 du 12/06/2019 publiée au JO du 13/06/2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle
201	Ordonnance n° 2019-1169 du 13/11/2019 relative aux marques de produits ou de services
202	Ordonnance n° 2019-963 du 18/09/2019 publiée au JO du 19/09/2019 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne au moyen du droit pénal
203	Ordonnance n° 2020-115 du 12/02/2020 publiée au JO du 13/02/2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme Le projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance
216	Ordonnance n° 2019-1034 du 09/10/2019 publiée au JO du 10/10/2019 relative au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (2021-2030)

¹Les articles d'habilitation sont considérés comme d'application directe, quel que soit l'état d'avancement de l'ordonnance prévue.

218	<p>Ordonnance n° 2019-741 du 18/07/2019 portant extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code monétaire et financier issues de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises</p> <p>Ordonnance n° 2019-848 du 22/08/2019 portant extension du code de commerce aux îles Wallis et Futuna</p> <p>Ordonnance n° 2019-741 du 17/07/2019 publiée au JO du 18/07/2019 portant extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code monétaire et financier issues de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises</p>
-----	---

Les quatre **ordonnances restant à publier** sont les suivantes :

Article d'habilitation	Habilitation
2	Création d'un registre dématérialisé des entreprises
60	Réforme du droit des sûretés
196	Transposition de la future directive relative aux cadres de restructuration préventifs, à la seconde chance et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures de restructuration, d'insolvabilité et d'apurement
200	Transposition des prochaines mesures du « paquet bancaire »

S'agissant des 7 rapports demandés au Gouvernement, malgré l'effort réalisé par le Sénat pour supprimer ces demandes de rapports souvent inutiles, aucun d'entre eux n'a encore été déposé.

L'ensemble de ces demandes de rapport est issu d'amendements de l'Assemblée nationale.

Demandes de rapports figurant dans la loi

Article	Objet	Echéance prévue
Art 40	Rapport sur la situation des entrepreneures et l'accompagnement des femmes créatrices d'entreprises	1 ^{er} janvier 2020
Art 86	Evaluation de l'article (Prestataires de services sur actifs numériques)	18 mois à compter de la promulgation
Art 153	Action du gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation et en matière de contrôle des investissements étrangers.	Rapport annuel

Art 158	Effets économiques de la réduction du plafond de salaire pris en compte dans le calcul de la participation	3 ans après la publication
Art 174	Conditions de mise en place d'une structure de revue et d'évaluation des labels de responsabilité sociale des entreprises.	1 an à compter de la promulgation
Art 184	Effets économiques et managériaux de la présence d'administrateurs représentant les salariés au sein des conseils d'administration et de surveillance	3 ans après la publication
Art 221	Rapport public d'évaluation de la loi	annuel

C. UNE PARTICULARITÉ NOTABLE : LE REPORT D'APPLICATION DU FAIT DE LA PROCÉDURE DE RÉFÉRENDUM D'INITIATIVE PARTAGÉE

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 16 avril 2019, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, et il a rendu une décision de non-conformité partielle (n° 2019-781 DC) le 16 mai 2019. Cette décision valide notamment les dispositions de la loi autorisant la privatisation des sociétés Aéroports de Paris et La Française des jeux, et censure pour des motifs de procédure (défaut de lien avec le projet de loi initial au sens de l'article 45 de la Constitution) 24 de ses articles.

Toutefois, dès l'examen en lecture définitive le 11 avril 2019 à l'Assemblée nationale, les débats ont été focalisés sur le lancement d'une procédure de référendum d'initiative partagée contre la privatisation d'Aéroports de Paris, en application de l'article 11 de la Constitution à l'initiative de 248 députés et sénateurs.

Par décision n° 2019-1 RIP du 9 mai 2019, le Conseil constitutionnel a admis la recevabilité de la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris en considérant notamment qu'elle n'avait pas « pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an ».

« Privilégiant une interprétation conforme à la lettre des textes constitutionnel et organique, le Conseil constitutionnel a constaté que « à la date d'enregistrement de la saisine, [la proposition de loi] n'avait pas pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an » (paragr. 7). Il a par ailleurs relevé qu'à cette même date, « aucune proposition de loi portant sur le même sujet n'avait été soumise au référendum depuis deux ans ». Ce faisant, il n'a pas eu à se prononcer sur une autre question que soulevait la position défendue par le Gouvernement : devait-on considérer ou non que, compte tenu de son objet, la proposition de loi référendaire pouvait avoir

pour effet l'abrogation des dispositions de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises rendant possible la privatisation d'ADP ? »¹

Il n'en reste pas moins que l'application des articles de la loi « Pacte » relatifs à la privatisation d'ADP a été dans les faits suspendue jusqu'à la fin des opérations de recueil des soutiens.

A son issue, le 26 mars 2020, le Conseil constitutionnel a constaté officiellement, l'échec du projet de référendum sur la privatisation du groupe Aéroports de Paris (ADP) qui n'a pas obtenu en neuf mois le soutien de 10 % des électeurs² exigé pour être validé.

II. ANALYSE PAR COMMISSION PERMANENTE

1. Articles relevant du suivi de la commission des finances

Sur les 61 articles relevant de la compétence de la commission des finances, 27 articles prévoyaient en tout 59 textes d'application de nature réglementaire, 10 ordonnances, et 2 rapports.

a) Mesures d'application de nature réglementaire

Sur la période couverte par le présent rapport, on décompte 48 mesures réglementaires prises. Par ailleurs, trois mesures attendues sont devenues sans objet.

Il reste donc 8 mesures de nature réglementaire à prendre pour l'application des articles de la loi « Pacte », relevant de la commission des finances.

Le III de l'article 112 prévoyait qu'un arrêté fixe les modalités déterminant le montant de la contribution annuelle de la Caisse des dépôts et consignations à la Banque de France au titre du défraiement des missions de contrôle confiées à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

D'après les informations transmises par la Caisse des dépôts, cet arrêté devrait être pris en mai ou juin prochain, pour un appel de fonds au plus tard fin juin 2020. Pour rappel, cette disposition prévue à l'article L. 518-15-2 du code monétaire et financier n'est entrée en vigueur qu'au 1er janvier 2020, ce qui explique que la mesure d'application n'ait pas encore été prise.

L'article 113 prévoit qu'un décret fixe chaque année, après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et des consignations, le montant du versement à l'État.

¹Voir le commentaire complet de la décision à l'adresse : https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/20191rip/20191rip_ccc.pdf

²Le nombre de soutiens (...) à recueillir était de 4 717 396 » mais seuls « 1 093 030 » signatures ont été enregistrées et validées.

Si l'article 116 de la loi prévoit que cette disposition entre en application à compter du 1^{er} janvier 2020, la Caisse des dépôts et consignations a indiqué que des discussions étaient en cours avec le Gouvernement pour définir si l'obligation de fixer ce montant par décret, après avis de la commission de surveillance, s'appliquait à compter de 2020 ou 2021.

L'ambiguïté de la date d'entrée en vigueur porte sur le fait que la date d'entrée en vigueur de la disposition puisse correspondre à la date du versement à l'État (2020) ou à la date de l'exercice de référence correspondant au versement (résultat de 2020 ponctionné en 2021). Ce décret devrait néanmoins être publié en juin 2020.

Les six autres mesures non prises **concernent la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP).**

La loi « PACTE » autorisait en effet le Gouvernement à procéder à la privatisation d'ADP. Mais cette opération a été suspendue en raison du lancement d'une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) par des parlementaires opposés au projet.

Pour qu'un référendum ait lieu, il aurait fallu que la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris obtienne le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en neuf mois, soit 4 717 396 signatures. Or, seules 1 093 030 signatures ont été enregistrées et validées, si bien que le Conseil constitutionnel a constaté l'échec de cette procédure le 26 mars 2020.

Toutefois, une éventuelle privatisation d'ADP a été repoussée à une date indéterminée par le Gouvernement compte tenu de l'effondrement des marchés financiers et des difficultés du secteur aérien liées à la crise du coronavirus.

Pour ces différentes raisons, la plupart des textes d'application des articles relatifs à la privatisation d'ADP contenus par la loi « PACTE » n'ont toujours pas été publiés. Ils sont, toutefois, comptabilisés comme mesures restant en attente de publication (Cf. tableau *infra*).

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
130 Alinéa 8	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation	Décret	L'alinéa 8 de cet article prévoyait une indemnité versée aux actionnaires d'Aéroports de Paris pour le retour à l'État des biens de la société dans 70 ans. Cette indemnité était constituée de deux parties. La première partie devait être versée l'État à ADP à la date de transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société. Son montant est fixé par décret, sur avis conforme de la Commission des participations et des transferts. ADP n'ayant pas pour le moment été privatisée, ce décret n'a naturellement pas été adopté.
130 Alinéa 10	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation	Décret	L'alinéa 10 de l'article 130 prévoyait que l'indemnité versée aux actionnaires d'ADP comprendrait une deuxième partie , versée lors du retour des biens d'ADP à l'État 70 ans après la privatisation. Son montant est lui aussi fixé par décret. Ce décret ne devant intervenir que 70 ans après une éventuelle privatisation, il n'a bien sûr pas été adopté.
130 Alinéa 11	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation	Arrêté	L'alinéa 11 de l'article 130 prévoit qu'il pourrait être mis fin par arrêté à la quasi-concession de service public dont bénéficierait ADP privatisée en cas de défaillance. Un tel arrêté n'est qu'éventuel et n'aurait de sens qu'en cas de privatisation d'ADP.
131 II. - 2°	Autres aérodromes qu'ADP est chargée d'aménager, d'exploiter, de développer et contrôle des obligations de service d'ADP	Décret	Cet article prévoit qu'un cahier des charges approuvé par décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles la société Aéroports de Paris assure les services publics liés à l'exploitation des aérodromes mentionnés à l'article L. 6323-2 et exécute, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, les missions de police administrative qui lui incombent. Le décret en Conseil d'État approuvant ce cahier des charges ne sera adopté qu'en cas de privatisation d'ADP et n'a pas lieu d'être en l'absence de réalisation de cette opération.
133 Alinéa 2	« Caisse aménagée » : financement du service public par les redevances aéroportuaires	Décret	Cet article prévoit que les tarifs des redevances aéroportuaires d'ADP sont établis de manière à assurer une juste rémunération de l'entrepris au regard du coût moyen pondéré du capital (CMPC) sur un périmètre d'activités, précisé par décret. Ce décret ne sera adopté qu'en cas de privatisation d'ADP et n'a pas lieu d'être en l'absence de réalisation de cette opération.

Tableau récapitulatif des mesures prises ou devenues sans objet

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
71 I.	Réforme de l'épargne retraite	Un décret en Conseil d'État, trois décrets et quatre mesures par voie réglementaire	Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.
71 I.	Réforme de l'épargne retraite	Arrêté	Arrêté du 7 août 2019 portant application de la réforme de l'épargne retraite.
71 II.	Réforme de l'épargne retraite	Trois décrets	Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.
71 IV	Réforme de l'épargne retraite	Décret	Décret n° 2019-807 du 30 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite.
72 I. - 3°	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement.
72 I. - 3°	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Deux décrets	Décret n° 2015-1615 du 10 décembre 2015 relatif au label "Transition énergétique et écologique pour le climat" Décret n° 2016-10 du 8/01/2016 relatif au label "investissement socialement responsable"
72 I. - 4°	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2019-1437 du 23 décembre 2019 relatif aux contrats d'assurance ou de capitalisation comportant des engagements donnant lieu à constitution d'une provision de diversification et adaptant le fonctionnement de divers produits d'assurance
72 I. - 12°	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Arrêté	Arrêté du 26 décembre 2019 relatif aux engagements d'assurance donnant lieu à constitution d'une provision de diversification L'article 6 de cet arrêté précise la période et les conditions d'informations prévu par le 4 ^{ème} alinéa de l'article de l'article L. 522-5

72 III. - 1° b)	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Décret en conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement
72 III. - 2°	Contribution de l'assurance-vie au financement de l'économie	Décret en conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement
73 1°	Régime des fonds commun de placement à risques	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2011-922 du 1 août 2011 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2011-915 du 1er août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs D'après Légifrance, cette mesure était déjà appliquée à travers le II de l'article R. 214-35 du code monétaire et financier, depuis sa modification survenue en 2011.
73 2°	Régime des fonds commun de placement à risques	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n° 2019-1172 du 14 novembre 2019 favorisant l'investissement dans l'économie par la diffusion du capital investissement
77 I. - 11°	Renforcement de l'attractivité de la place financière	Décret	Décret n° 2020-286 du 21 mars 2020 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs relatif aux fonds à gestion de type extinctive Le texte modifie les dispositions relatives aux fonds de cantonnement pour gestion extinctive des actifs d'un placement collectif qui ne seraient plus valorisables, en cohérence avec les modifications introduites par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.
77 I. -	Renforcement de l'attractivité de la place financière	Décret	Décret n° 2019-1296 du 4 décembre 2019 précisant les règles de fonctionnement des organismes de financement en application de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
77 I. - 19°	Renforcement de l'attractivité de la place financière	Décret	Décret n° 2019-655 du 27 juin 2019 pris en application de l'article L. 532-48 du code monétaire et financier

77 II. -	Renforcement de l'attractivité de la place financière	Décret	Décret n° 2019-606 du 18 juin 2019 relatif aux modalités d'application de la dispense temporaire d'affiliation à l'assurance vieillesse obligatoire pour les salariés impatriés
84 1° b)	Infrastructures de marché	Arrêté	Arrêté du 30 octobre 2019 portant homologation de systèmes régis par le droit d'un pays tiers 6 arrêtés de ce type ont été pris le 30 octobre 2019, un en application du 2° et 3°, deux en application du 3°, 3 en application du 4
84 1° b)	Infrastructures de marché	Arrêté	Prévu en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord, cet arrêté n'est désormais plus attendu, un accord ayant été signé pour la sortie du Royaume-Uni de l'UE.
84 1° c)	Infrastructures de marché	Décret	Décret n° 2019-858 du 20 août 2019 relatif aux conditions d'adhésion d'organismes ou entreprises à une chambre de compensation
84 5° b)	Infrastructures de marché	Décret	Décret n° 2019-681 du 28 juin 2019 relatif aux conditions justifiant qu'une chambre de compensation soit soumise à l'agrément de la Banque centrale européenne en tant qu'établissement de crédit
84 6° a)	Infrastructures de marché	Arrêté	Arrêté du 20 août 2019 portant désignation des pays tiers mentionnés au 7 de l'article L. 440-2 du code monétaire et financier
84 6° a)	Infrastructures de marché	Décret	Décret n° 2019-858 du 20 août 2019 relatif aux conditions d'adhésion d'organismes ou entreprises à une chambre de compensation
84 6° c)	Infrastructures de marché	Arrêté	Arrêté du 20 août 2019 portant désignation des pays tiers mentionnés au 7 de l'article L. 440-2 du code monétaire et financier
85 I. - 13°	Création d'un registre français des offres de jetons (pour les levées de fonds notamment par <i>blockchain</i>)	Décret	Décret n° 2019-1213 du 21 novembre 2019 relatif aux prestataires de services sur actifs numériques
86 I. -	Prestation de services sur actifs numériques	Décret	Décret n° 2019-1213 du 21 novembre 2019 relatif aux prestataires de services sur actifs numériques

86 I. -	Prestation de services sur actifs numériques	Décret	Décret n° 2019-1213 du 21 novembre 2019 relatif aux prestataires de services sur actifs numériques
91 I. - 2°	Retrait avant huit ans d'un PEA	Décret	Décret n° 2020-95 du 5 février 2020 relatif au plafonnement des frais afférents au plan d'épargne en action et au plan d'épargne en actions destiné au financement des PME et ETI
99 V. -	Expérimentation de crédits au sein d'une entreprise	Décret	Décret n° 2019-672 du 27 juin 2019 portant modalités de l'évaluation de l'expérimentation prévue à l'article 99 de la loi sur la croissance et la transformation des entreprises
107 Alinéa 10	Composition de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et des Consignations	Décret	Décret en Conseil d'État n° 2019-1197 du 20 novembre 2019 relatif à la réforme de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations
107 Alinéa 11	Composition de la commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et des Consignations	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2019-1197 du 20 novembre 2019 relatif à la réforme de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations
108 I. - 8°	Renforcement des prérogatives de la commission de surveillance de la CDC	Décret	Décret n° 2019-1198 du 20 novembre 2019 relatif au plafonnement des indemnités des membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
114 Alinéa 4	Encadrement de la mission de mandataire de la CDC pour le compte de plusieurs personnes publiques	Décret	Décret n° 2019-1199 du 20 novembre 2019 relatif à l'encadrement du maniement des fonds publics par la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de ses missions de mandataire exercées pour le compte de personnes publiques
134 II. - 1°	Cahier des charges d'ADP en matière d'orientation des investissements, d'objectifs de qualité du service public aéroportuaire et d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires	Voie réglementaire	La division II de cet article prévoit qu'en l'absence d'un contrat pluriannuel déterminant leurs conditions d'évolution, les tarifs des redevances aéroportuaires sont déterminés sur une base annuelle dans des conditions fixées par voies réglementaires. Ces conditions sont déjà fixées par le cadre réglementaire actuel aux articles R. 224-3 à R. 224-3-6 du code de l'aviation civile.

137 III. -	Transfert au secteur privé de la majorité du capital de la Française des jeux (FDJ)	Décret	Décret n° 2019-1105 du 30 octobre 2019 décidant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société anonyme La Française des jeux
137 V. -	Transfert au secteur privé de la majorité du capital de la Française des jeux (FDJ)	Voie réglementaire	Décret n° 2020-75 du 30/01/2020 relatif aux modalités de liquidation et de recouvrement du montant des avoirs des joueurs en déshérence dû à l'État par les opérateurs de jeux ou de paris en ligne et en réseau physique de distribution
138 I. - B	Fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard - Conditions selon lesquelles le prélèvement sur le produit brut des jeux de loterie commercialisés en réseau physique de distribution et en ligne donne lieu au versement, au comptable public compétent, d'un acompte au titre du mois de décembre effectué chaque année au mois de décembre.	décret	Décret n° 2019-1456 du 26 décembre 2019 pris en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
138 I. - B	Fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard - Conditions selon lesquelles le complément est acquitté au mois de janvier qui suit le versement de l'acompte si l'acompte versé est inférieur au prélèvement dû au titre du mois de décembre.	décret	Décret n° 2019-1456 du 26 décembre 2019 pris en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
138, II, A	Fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard - Conditions du recouvrement annuel, pour les jeux et événements dont le paiement est forclos.	décret	Décret n° 2019-1456 du 26 décembre 2019 pris en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
138, VI	Fiscalité sur les jeux d'argent et de hasard - Date avant laquelle les sommes déposées sur les fonds de réserve, de contrepartie et fonds permanent sont versées à l'État, et au plus tard le 31 décembre 2025.	décret	Décret n° 2019-1456 du 26 décembre 2019 pris en application de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

206 XIX. - B. - 1°	Parts ou actions d'OPCVM ou de FIA constitués sur le fondement d'un droit étranger ayant fait l'objet de la notification prévue	Décret	Décret n° 2019-673 du 27 juin 2019 relatif à l'admission des organismes de placement collectif à la cotation sur un système multilatéral de négociation
206 XIX. - B. - 14°	Transfert des autres actifs à une nouvelle société de financement spécialisé lorsque la cession de certains actifs ne serait pas conforme à l'intérêt des investisseurs	Décret	Décret n° 2019-1296 du 4 décembre 2019 précisant les règles de fonctionnement des organismes de financement en application de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
206 XIX. - B. - 15°	Transfert des autres actifs à un nouveau fonds de financement spécialisé lorsque la cession de certains actifs ne serait pas conforme à l'intérêt des investisseurs	Décret	Décret n° 2019-1296 du 4 décembre 2019 précisant les règles de fonctionnement des organismes de financement en application de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
206 XXX. - C. - 2°	Modalités d'obligation d'informations des titulaires de parts ou d'actions souscrites ou acquises avant la sortie effective du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord	Arrêté	Prévu en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord, cet arrêté n'est désormais plus attendu, un accord ayant été signé pour la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

b) Mesures d'application non réglementaires

Sur la période couverte par le présent rapport, on décompte 7 ordonnances prises conformément aux habilitations prévues par 10 dispositions de la loi « Pacte ».

Parmi ces ordonnances, il faut notamment signaler deux d'entre elles, publiées en application des dispositions relatives aux évolutions du capital et de la gouvernance de certaines entreprises publiques.

Le IV de l'article 134 prévoyait ainsi une habilitation pour définir le champ de compétences et les prérogatives du nouveau régulateur des redevances aéroportuaires.

Cette mission a été confiée à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), devenue en conséquence l'Autorité de régulation des transports (ART) depuis le 1^{er} octobre 2019, par l'ordonnance n°2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires.

Quant à l'article 137, il autorisait le Gouvernement à transférer au secteur privé la majorité du capital de la société La Française des jeux et organisait à cet effet les conditions de ce transfert, en habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Sur ce fondement, le Gouvernement a **adopté le 2 octobre 2019 l'ordonnance réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard**, complétée par la suite par la publication des dispositions réglementaires, qui précisent le périmètre des droits exclusifs confiés à la Française des jeux et créent une Autorité nationale des jeux à compter du 1^{er} janvier 2020. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été présenté en Conseil des ministres et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2019.

Cette étape a permis au Gouvernement de prendre le décret décidant le transfert au secteur privé de la majorité du capital de l'entreprise, publié le 31 octobre 2019.

Au terme de l'introduction en bourse intervenue du 7 au 20 novembre 2019, **l'État a encaissé un montant de 1,88 milliard d'euros**, correspondant à la cession de 52 % du capital de l'entreprise, dont il détient toujours plus de 20 %.

En plus du produit de cession, l'État doit percevoir une soulte de 380 millions d'euros de l'entreprise, valorisant ainsi l'attribution par voie législative des droits exclusifs pour vingt-cinq ans.

Récapitulatif des suites données au dix habilitations

Disposition prévoyant l'habilitation	Objet	Référence de l'ordonnance	Avancée de la ratification
71 V. -	Réforme de l'épargne retraite	Ordonnance n°2019-766 du 24 juillet 2019	Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale, le 9 octobre 2019 sous le n° 2294. Toutefois, l'ordonnance devait être ratifiée à travers l'article 65 du projet de loi instituant un service universel de retraites.
75 II.	Simplification de l'accès des entreprises aux marchés financiers	Ordonnance n°2019-1067 du 21 octobre 2019	Projet de loi n° 2686 ratifiant l'ordonnance n° 2019-1067 du 21 octobre 2019 modifiant les dispositions relatives aux offres au public de titres, déposé le mercredi 12 février 2020 à l'Assemblée nationale
134 IV.	Cahier des charges d'ADP en matière d'orientation des investissements, d'objectifs de qualité du service public aéroportuaire et d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires	Ordonnance n°2019-761 du 24 juillet 2019	Projet de loi n°44 (2019-2020) ratifiant l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, déposé au Sénat

137 IV.	Transfert au secteur privé de la majorité du capital de la Française des jeux (FDJ)	Ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019	Projet de loi n° 2369 ratifiant l'ordonnance n° 2019-1015 du 2 octobre 2019 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard, déposé le mercredi 30 octobre 2019 à l'Assemblée nationale
199	Transposition d'une directive concernant les activités et la surveillance des institutions de retraite professionnelle	Ordonnance n°2019-575 du 12 juin 2019	Projet de loi n° 2202 ratifiant l'ordonnance n° 2019-575 du 12 juin 2019 relative aux activités et à la surveillance des institutions de retraite professionnelle, déposé le 28 août 2019 à l'Assemblée nationale
200 III.	Transposition d'une directive sur le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité	Ordonnance non publiée	Le délai de l'habilitation court jusqu'en mai 2021. Le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication.
203	Transposition d'une directive du 30 mai 2018 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme	Ordonnance n°2020-115 du 12 février 2020	Le projet de loi de ratification est déposé dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance
218 II.	Adaptations outre-mer	Ordonnance n°2019-741 du 18 juillet 2019	Projet de loi n° 008 ratifiant l'ordonnance n° 2019-741 du 17 juillet 2019 portant extension en Nouvelle Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code monétaire et financier issues de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, déposé le mercredi 2 octobre 2019 à l'Assemblée nationale
218 II.			
218 III.			

Sur les deux dispositions prévoyant la remise d'un rapport suivies par la commission des finances, **aucun des deux rapports attendus n'a été remis.**

Le X de l'article 86, relatif à la prestation de services sur actifs numériques, prévoyait la remise d'un rapport visant à évaluer la mise en œuvre des dispositions dudit article et « à étudier l'opportunité d'en adapter les dispositions, notamment de rendre obligatoire l'agrément prévu à l'article L. 54-10-5 du code monétaire et financier, au vu de l'avancement des débats européens, des recommandations du Groupe d'action financière et du développement international du marché des actifs numériques. » Le délai de remise, fixée à 18 mois après la promulgation de la loi, n'étant pas échu, ce rapport n'a pas encore été transmis au Parlement.

Le II de l'article 221 prévoyait, par ailleurs, qu'au plus tard trois mois après la publication de la loi « Pacte », un comité d'évaluation des politiques en faveur de la croissance et de la transformation des entreprises est mis en place auprès du Premier ministre. Ce comité devait remettre au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances, un rapport annuel public.

Dans cette perspective, le pilotage du comité a été confié à France Stratégie en août 2019. Le premier rapport annuel devrait être remis avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021. Le comité a néanmoins déjà publié en décembre 2019 un rapport méthodologique relatif à l'évaluation des 23 thématiques retenues, sur le site internet de France Stratégie.

2. Articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques

Plusieurs articles suivis par la commission des affaires économiques n'appelaient pas de mesure réglementaire d'application. C'est notamment le cas des articles 140 et 151, relatifs à l'évolution des seuils minimaux de détention publique des sociétés ENGIE et La Poste.

Les articles 40 et 153, d'application directe, **prévoient en outre la remise de rapports au Parlement** relatifs respectivement à la situation des entrepreneurs et à la protection des intérêts économiques de la Nation. **Ces rapports n'ont pas été remis à la date de rédaction du présent bilan.**

L'article 216, lui aussi d'application directe, est une **habilitation à légiférer par ordonnance pour appliquer en droit interne le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) de l'Union européenne.** Cette ordonnance a bien été prise, même si plusieurs dispositions réglementaires nécessitent encore d'être publiées.

Les quelques mesures d'application encore attendues, notamment à l'article 144 relatif aux plateformes industrielles, sont principalement des arrêtés, dont l'absence n'empêche pas une grande partie des dispositions de la loi de s'appliquer.

À noter toutefois que l'article 1^{er} de la loi, relatif à la création d'un guichet unique au plus tard le 1^{er} janvier 2021, n'est pas encore applicable : le Gouvernement envisage une publication du décret attendu en octobre 2020, publication susceptible d'être retardée du fait de la crise sanitaire.

a) Une mesure relative aux opérations d'autoconsommation collective, modifiée par une loi ultérieure, est devenue sans objet

L'article 126 de la loi « Pacte » est venu modifier le périmètre des opérations d'autoconsommation collective - en renvoyant la détermination d'un critère de proximité géographique à un arrêté pris par le ministre chargé de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'énergie

(CRE) – et abaisser le seuil de puissance des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE), à titre expérimental et pour une durée de cinq ans (articles L. 315-2 et L. 315-3 du code de l'énergie).

Cependant, ces dispositions ont été modifiées par l'article 40 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », qui a introduit la notion d'« *opération d'autoconsommation collective [...] qualifiée d'étendue* », à laquelle seule est désormais lié le critère de proximité géographique, ce qui rend ainsi sans objet la mesure réglementaire précitée.

Sur le fondement de l'article L. 315-2 du code de l'énergie, tel que modifié par la loi « *Énergie-Climat* », un arrêté du 21 novembre 2019 a défini ce critère de proximité géographique pour les opérations d'autoconsommation collective dites « *étendues* ».

b) La plupart des décrets d'application ont été pris, mais quelques arrêtés sont encore attendus

• Suppression de l'obligation de suivi d'un stage de préparation à l'installation pour les futurs chefs d'entreprises artisanales (article 4)

L'article 4 modifie l'article 59 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat relatif à l'obligation pour le réseau consulaire de proposer des stages d'initiation à la gestion à l'intention des professionnels demandant pour la première fois l'immatriculation d'une entreprise artisanale ou commerciale.

Au-delà de certaines modifications d'ordre rédactionnel, il y ajoute deux alinéas concernant la dénomination du stage lorsqu'il est organisé par le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (désormais intitulé « *stage de préparation à l'installation* ») et les modalités de financement de ce stage.

Aucune mesure d'application n'est prévue par la loi. Toutefois, le décret n° 2019-1272 du 2 décembre 2019 relatif aux stages prévus à l'article 59 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat prévoit que ces stages soient enregistrés au répertoire spécifique établi par France compétences.

Il fixe également certains éléments de leur contenu, comme une information sur la responsabilité sociale des entreprises et un module dédié aux modèles économiques d'entreprise. Il détermine la durée minimale de ces stages (trente heures), leur régularité (ils doivent être proposés au moins une fois par trimestre) et prévoit la possibilité qu'ils se déroulent de façon dématérialisée. Il précise qu'une contribution peut être demandée aux stagiaires pour le financement de ces stages. Il mentionne, enfin, les informations qui doivent figurer dans l'attestation délivrée à l'issue de ces stages par le réseau consulaire.

- Mise en œuvre d'actions collectives de communication et de promotion en faveur de l'artisanat (article 5)

L'article 5 ajoute un article 23-1 dans la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat afin d'habiliter les organisations syndicales patronales qui le souhaitent à conclure un accord entre elles pour mettre en œuvre des actions collectives de communication et de promotion à caractère national et international en faveur de l'artisanat.

Ces actions doivent avoir pour objet, entre autres, de développer le potentiel économique de l'artisanat, de concourir à la valorisation de ses savoir-faire auprès du public et de promouvoir les métiers de l'artisanat auprès des jeunes et de leurs parents. L'accord peut prévoir une contribution destinée à financer les dépenses de ces actions, acquittée par les entreprises artisanales déjà assujetties à taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises perçue au profit des chambres régionales de métiers et de l'artisanat.

Un tel accord doit être approuvé par le ministre chargé de l'artisanat. Pour pouvoir faire l'objet d'un arrêté d'approbation, l'accord, ses avenants ou annexes, ne doit pas avoir fait l'objet, dans un délai d'un mois à compter de la publication par arrêté d'un avis au JO, de l'opposition écrite d'un ou plusieurs syndicats patronaux.

L'article prévoit que les conditions d'approbation des accords, avenants ou annexes ainsi que le droit d'opposition sont précisés par décret : il s'agit du **décret n° 2019-1081 du 23 octobre 2019 précisant les conditions d'approbation de l'accord prévu à l'article 23-1 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat.**

Il prévoit notamment que le **dossier de demande d'approbation doit comprendre**, entre autres, l'**original** de l'accord signé, une **note explicative** des actions et, le cas échéant, leur **budget prévisionnel**, le **procès-verbal** des réunions des organes délibérants des organisations professionnelles signataires de l'accord. Les demandes d'approbation des avenants à l'accord, ainsi que les demandes de renouvellement de l'accord, sont effectuées dans les mêmes formes que les demandes d'approbation. Le dossier doit être envoyé à la Direction générale des entreprises, qui dispose d'un délai de deux mois pour publier l'arrêté d'approbation de l'accord.

- Statut du conjoint collaborateur (articles 8 et 9)

Cet article sécurise juridiquement la situation du conjoint du chef d'entreprise, tout comme celle de ce dernier, face au constat qu'une proportion importante de conjoints de chefs d'entreprise restent non-déclarés sous l'un des trois statuts pourtant prévus depuis la loi n°2005-882 du 2 août 2005 (conjoint collaborateur, conjoint salarié, conjoint associé).

Aux termes de l'article 4, le chef d'entreprise est tenu de déclarer l'activité professionnelle régulière de son conjoint dans l'entreprise et le statut choisi par ce dernier auprès des organismes habilités à enregistrer l'immatriculation de l'entreprise. À défaut de déclaration d'activité professionnelle, le conjoint en question est réputé l'avoir fait sous le statut de conjoint salarié. À défaut de déclaration du statut choisi, le chef d'entreprise est réputé avoir déclaré que ce statut est celui de conjoint salarié.

L'article prévoit un décret en Conseil d'Etat fixant la définition du conjoint collaborateur, les modalités des différentes déclarations (d'activité, de statut, etc.) et les autres conditions d'application du présent article : il s'agit du **décret n° 2019-1048 du 11 octobre 2019 relatif au statut du conjoint du chef d'entreprise ou du partenaire lié au chef d'entreprise par un pacte civil de solidarité travaillant dans l'entreprise familiale.**

Aux termes de son article 1er, **l'article R. 121-5 du code de commerce** est modifié afin de prévoir que la **déclaration de l'activité professionnelle** régulière dans l'entreprise du conjoint du chef d'entreprise et la **déclaration du statut choisi** par ce conjoint doivent figurer dans le **dossier unique de déclaration** de création de l'entreprise transmis au centre de formalités des entreprises. Toute modification de ce statut ou de cette activité doit également lui être transmise.

L'article 9 poursuit les mêmes objectifs que l'article 8 en transposant ses dispositions à la situation des **conjoint de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole.**

Il prévoit que les modalités des déclarations prévues (de statut, d'activité régulière, etc.) sont déterminées par décret : il s'agit du **décret n° 2019-1092 du 25 octobre 2019 relatif aux déclarations effectuées par le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole auprès du centre de formalités des entreprises concernant le statut de son conjoint, de son partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou de son concubin.** Il est ainsi prévu que la validité du dossier de déclaration d'entreprise auprès du centre de formalités des entreprises est subordonnée au renseignement de l'exercice ou non d'une activité professionnelle régulière au sein de l'exploitation ou de l'entreprise agricole par le conjoint.

- Gouvernance de l'agence Business France (article 13)

Conformément aux dispositions de la loi « Pacte », **le décret n° 2019-860 du 21 août 2019** portant modification du décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France a **opéré une modification de la composition du conseil d'administration de Business France. Celui-ci passe de 22 à 16 membres**, ce qui correspond à la volonté du Gouvernement exprimée lors des débats parlementaires d'alléger son format.

La présence d'un député et d'un sénateur est maintenue. Trois présidents de Conseil régional seront nommés par arrêté, contre deux auparavant ; en revanche, il est prévu qu'un seul représentant de CCI France

y siège, contre deux représentants des réseaux consulaires auparavant. Le nombre de représentants des ministères est divisé par deux, tout comme le nombre de représentants du personnel. **Il convient de noter que la part des membres du conseil nommés par l'administration est portée par cette réforme de 63% à 68%, passant ainsi la barre des deux tiers.**

En application de ce décret, **l'arrêté conjoint du 8 novembre 2019** portant nomination au conseil d'administration de Business France et **l'arrêté conjoint du 20 novembre 2019** portant nomination au conseil d'administration de Business France ont désigné les onze représentants des ministères, des Régions et les personnalités qualifiées nommées par l'Etat. Le conseil d'administration de Business France, dans son nouveau format, est donc installé. Les services du ministère de l'Economie et des Finances ont indiqué à la commission que **le conseil s'était réuni à deux reprises depuis cette réforme**, le 28 novembre 2019 et 11 mars 2020.

Il convient de noter que le décret n° 2019-860 du 21 août 2019 opère d'autres modifications de la gouvernance de l'Agence, qui **dépassent le champ des dispositions de la loi « PACTE »**.

En particulier, il supprime le **comité d'orientation stratégique pour l'export, chargé d'émettre des recommandations à l'agence, relatives par exemple au plan export ou à la coordination avec les Régions**, et qui se réunissait de manière trimestrielle. Y siégeaient notamment le présidente de l'Association des régions de France et les présidents des réseaux consulaires. Les raisons présidant à cette suppression n'ont pas été explicitées. Il faut noter à cet égard que **la gouvernance du dispositif français de soutien à l'export a récemment été revue en profondeur, avec le lancement de « Team France Export »** et le renforcement de la coordination entre Business France, Bpifrance et les réseaux consulaires à l'échelon régional. Interrogés par la commission, les services ministériels ont indiqué que **le comité peut toujours être réuni à l'initiative et selon les modalités fixées par le ministre** chargé du commerce extérieur : un comité stratégique s'est notamment réuni en décembre 2019.

Evolution de la composition du conseil d'administration de Business France

Source : Commission des affaires économiques du Sénat, mai 2019

Décret n° 2014-1571 du 22 décembre 2014			Décret n° 2019-860 du 21 août 2019	
1	Député	Elus	1	Député
2	Sénateur		2	Sénateur
3	Rep. élu du personnel		3	Rep. élu du personnel
4	Rep. élu du personnel		4	Rep. élu du personnel
5	Rep. élu du personnel		5	Rep. élu du personnel
6	Rep. élu du personnel			
7	Rep. élu du personnel			
8	Rep. élu du personnel			
9	Rep. du Min. Affaires étrangères	Nommés par arrêté	6	Rep. du Min. Affaires étrangères
10	Rep. du Min. Affaires étrangères			
11	Rep. du Min. Economie		7	Rep. du Min. Economie
12	Rep. du Min. Aménagement du territoire		8	Rep. du Min. Aménagement du territoire
13	Rep. du Min. Budget			
14	Rep. du Min. Agriculture			
15	Président de conseil régional		9	Président de conseil régional
16	Président de conseil régional		10	Président de conseil régional
			11	Président de conseil régional
17	Rep. des conseillers du commerce extérieur de la France		12	Rep. des conseillers du commerce extérieur de la France
18	Rep. d'une entreprise étrangère implantée en France		13	Rep. d'une entreprise à vocation internationale active en France
19	Rep. du MEDEF		14	Rep. d'une entreprise client de l'agence
20	Rep. de la CPME		15	Rep. d'une entreprise client de l'agence
21	Rep. des réseaux consulaires		16	Rep. de CCI France
22	Rep. des réseaux consulaires			

- Indemnité supplémentaire des volontaires internationaux en entreprise (article 14)

Le **décret n°2019-749 du 19 juillet 2019** relatif à l'indemnité supplémentaire versée aux volontaires internationaux en entreprise a appliqué la clarification des modalités de **dérogation au taux uniforme d'indemnisation supplémentaire des volontaires internationaux en entreprise et en administration** introduite par la loi « Pacte ».

Il remplace une variation « automatique » de l'indemnisation du volontaire en entreprise, imposée par la rédaction de l'article 18 du décret n°2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils, **par une variation qui s'applique lorsque le pays de séjour impose des conditions de ressources au volontaire**. Le montant modulé est fixé spécifiquement par arrêté conjoint.

Toutefois, en raison de la crise économique liée à la pandémie de coronavirus, et malgré la prise du décret d'application, **l'article 21 de l'ordonnance n°2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19 a prévu de repousser d'un an l'entrée en vigueur de cette réforme. Elle prendra donc effet à compter du 23 mai 2021**. Les services du ministère de l'Economie et des Finances ont indiqué que *« l'entrée en vigueur de la convergence au 23 mai 2020 se serait accompagnée d'un surcoût économique pour les entreprises utilisatrices du dispositif, estimé à 11 millions d'euros environ »*, qui aurait pu fragiliser encore davantage les entreprises déjà impactées par la crise liée au coronavirus ainsi que le dispositif même de volontariat international.

- Adaptation de l'offre de service des chambres de commerce et d'industrie (article 40)

L'article 40 complète et sécurise juridiquement plusieurs aspects relatifs au processus de transformation entamé par le réseau des chambres de commerce et d'industrie depuis plusieurs années. Il **élargit les missions des CCI, renforce les prérogatives de CCI France**, ouvre au réseau la **faculté d'employer des personnels de droit privé**, procède à de multiples **coordinations juridiques** et modifie le mode de **désignation des juges du tribunal de commerce**.

L'article requiert pour son application la publication de **7 décrets en Conseil d'Etat** :

- le a) du 3° du I prévoit un décret afin de déterminer les **conditions dans lesquelles** les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France procèdent au **recrutement des personnels nécessaires** au bon fonctionnement de leurs missions opérationnelles et gèrent leur situation personnelle ;

- le **5° du I** prévoit un décret de déterminer les conditions dans lesquelles les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) recrutent les **personnels de droit privé** et les affectent auprès des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), mettent à disposition des CCIT les agents publics après avis de leur président et gèrent leur situation conventionnelle et contractuelle ou statutaire ;
- le **b) du 6° du I** prévoit un décret fixant les conditions dans lesquelles sont **soumis à un agrément les conventions et accords collectifs applicables aux personnels des CCI** négociés par CCI France lorsqu'ils ont un impact sur les rémunérations ;
- le **8° du I** prévoit un décret fixant les **adaptations et les exceptions aux dispositions du code du travail relatives aux relations collectives de travail** et à celles relatives à la santé et à la sécurité au travail rendues nécessaires du fait des règles d'ordre public et des principes généraux qui sont applicables aux agents de droit public des CCI ;

Ces 4 mesures sont contenues dans le **décret n° 2019-1317 du 9 décembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie**.

Il modifie tout d'abord le chapitre 1^{er} du titre Ier du livre VII du code de commerce afin de procéder à des coordinations rédactionnelles et de préciser certaines modalités relatives à l'élection du bureau des CCI locales, territoriales et des CCI départementales d'Ile-de-France post-renouvellement et au remplacement des postes vacants entre deux renouvellements. Il définit également les informations que doivent transmettre à l'autorité de tutelle les candidats au poste de président.

Il modifie ensuite l'article R. 711-32 pour fixer le cadre réglementaire qui s'applique au recrutement du personnel de droit privé par les CCIR, à son éventuelle affectation auprès d'une CCIT, aux pouvoirs du président d'une CCIT qui peuvent lui être délégués par la CCIR en la matière (gestion des congés, du temps de travail, pouvoir disciplinaire à l'exclusion de la rupture de la relation de travail, actions de formation professionnelle, etc.). Il confère à chaque CCIR à laquelle sont rattachées des CCIT le statut de « centrale d'achat » au sens du code de la commande publique. Il prévoit également que si une CCIR constate qu'une prestation à caractère obligatoire mis à la charge des CCIT par la loi ou le règlement n'est pas rendue, elle élabore conjointement avec elle des mesures tendant à remédier à cette situation.

Il réécrit l'article R. 711-55 afin de définir un ensemble de responsabilités qui incombent à CCI France (adoption de la stratégie nationale, synthèse des positions établies par les CCI du réseau, définition une fois par mandature au moins de la stratégie immobilière du réseau, confier la maîtrise d'ouvrage de la gestion d'un projet de portée nationale à un autre établissement du réseau, etc.). Il définit les conditions dans lesquelles CCI France peut diligenter un audit relatif au fonctionnement ou à la situation financière d'une chambre du réseau. Le décret précise, en outre, que les prestations supplémentaires excédant l'exécution normale des services découlant d'une mission obligatoire (prévue par la loi ou le règlement) peuvent faire l'objet d'une rémunération pour services rendus (art. D. 711-67).

Par ailleurs, le décret réécrit l'article R. 711-70 afin de définir les missions, responsabilités et obligations des directeurs généraux (qui dirigent les services de CCI France, des CCIR et des CCIT) ainsi que le processus à suivre en cas de vacance du poste ou de révocation.

L'article 2 du décret précise que la liste et le montant des frais pouvant être remboursés nonobstant la gratuité de la fonction de membre élu d'une CCI est fixée par le règlement intérieur de la CCI (et non plus par arrêté du ministre) et détermine les conditions dans lesquelles l'autorité de tutelle peut dissoudre ou suspendre le bureau ou l'assemblée générale d'un établissement public du réseau (l'arrêté doit, entre autres, déterminer les modalités d'expédition des affaires courantes et fixer la date d'une assemblée générale extraordinaire chargée d'élire un nouveau bureau).

Il complète également la liste des délibérations exécutoires dès leur approbation par l'autorité de tutelle, en y ajoutant les délibérations relatives à un transfert d'activité à une autre personne de droit public ou de droit privé (art. R. 712-7). Il crée un article R. 712-9 autorisant l'autorité de tutelle à inscrire d'office au budget d'un établissement public du réseau les dépenses obligatoires, notamment les charges de personnel, les remboursements d'emprunts, les impôts, taxes ou toute charge prévue par la loi ou le règlement ainsi que les dépenses découlant d'une décision de justice et les astreintes. Lorsque la santé financière d'une chambre, ou l'exactitude de ses comptes, est défaillante, l'autorité de tutelle peut mettre en place une tutelle renforcée ou suspendre les instances de la chambre après avoir demandé préalablement à l'établissement de prendre les mesures correctrices nécessaires (art. R. 712-10).

Le IV de l'article 2 du décret définit les règles encadrant le vote et l'exécution du budget d'une chambre, ainsi que sa transmission au ministre de tutelle et à CCI France.

Le décret précise, enfin, les modalités d'élaboration, de conclusion et d'exécution des conventions d'objectifs et de moyens signées par le président d'une CCIR, CCI France et le ministre de tutelle (art. R. 712-21) ainsi que le financement de CCI France (art. R. 712-25) et les modalités de répartition des ressources entre les CCI.

- le **9° du I** prévoit un décret fixant les **modalités d'application par une CCI employeur des dispositions relatives à la rupture de la relation de travail** prévues par le statut du personnel administratif des CCI dans le cas où un agent public refuserait le contrat de droit privé ou l'engagement de droit public qui lui serait proposé à la suite de la reprise de tout ou partie de l'activité d'une CCI par une personne de droit privé ou de droit public ;

Cette mesure fait l'objet du **décret n° 2019-867 du 21 août 2019 relatif aux modalités de traitement des agents publics refusant l'engagement proposé par le repreneur d'une activité exercée par leur chambre de commerce et d'industrie d'affectation.**

Il insère une section I bis au sein du chapitre II du titre Ier du livre VII de la partie réglementaire du code de commerce, qui concerne la gestion du personnel.

Aux termes du **nouvel article D. 712-11-2**, le repreneur doit informer l'agent et la CCI qui l'emploie de sa proposition de contrat de droit privé (ou d'engagement de droit public) ; **l'agent dispose d'un mois pour faire connaître sa réponse.**

En cas de refus, **la CCI convoque l'agent dans un délai de quinze jours** et, sans préjudice des propositions de reclassement qui peuvent lui être adressées par la chambre de commerce et d'industrie qui l'emploie, **si l'agent confirme son refus d'accepter le contrat ou l'engagement, la CCI notifie, au moins deux jours ouvrés après l'entretien, le licenciement de l'agent** pour refus de transfert, par courrier recommandé avec avis de réception. Le décret fixe également les modalités relatives au **délai de préavis** et à **l'indemnisation de rupture**.

- le **12° du I** prévoit un décret fixant les **conditions dans lesquelles les juges du tribunal de commerce sont élus** dans le ressort de la juridiction par un collège composé, entre autres, des membres élus des CCI et CMA dans le ressort de la juridiction ;
- le **14° du I** prévoit un décret fixant les conditions dans lesquelles, **pour l'élection des juges du tribunal de commerce, des voix supplémentaires peuvent être attribuées aux membres élus des CCI et CMA** en tenant compte du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale de chaque chambre dans le ressort du tribunal de commerce ;

Aux termes du VIII de l'article 40, **ces deux dispositions entrent en vigueur à compter de la fin du mandat des délégués consulaires** élus au cours de l'année 2016 (c'est-à-dire, sauf exception, **au cours de l'année 2021**). Dans son rapport d'application de la loi « Pacte », le Gouvernement indique que le décret appliquant ces deux dispositions est **en cours de préparation**.

Par ailleurs, l'article 40 de la loi « PACTE » prévoit en son VII la transmission au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 1^{er} janvier 2020 d'un **rapport sur la situation des entrepreneures** ainsi que sur la possibilité de mettre en œuvre des actions au niveau national visant à accompagner les femmes créatrices d'entreprises. **En avril 2020, ce rapport n'avait toujours pas été transmis**.

La rédaction de ces différents décrets a fait l'objet de consultations de CCI France par la Direction générale des entreprises. La plupart des dispositions ont reçu l'approbation préalable, même informelle, du réseau. Les acteurs concernés se disent globalement satisfaits des rédactions retenues, qui correspondent à l'intention du législateur et ont été effectuées dans les délais impartis.

- Répartition des ressources entre les CCI et nomination de leurs directeurs généraux (article 48)

L'article 48 traite principalement du financement des CCI et des conditions de nomination, rémunération et révocation des directeurs généraux des CCIT et CCIR.

Pour son application, cinq mesures sont prévues par l'article. Quatre concernent l'application de l'article L. 711-16 du code de commerce et une

concerne l'application de l'article L. 712-2 relatif au contrat d'objectif et de performance signé entre CCI France, l'État.

Sur ces cinq mesures, quatre sont comprises dans le **décret n° 2019-1317 du 9 décembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie pris en application également de l'article 40 de la loi (cf. supra)**. Il s'agit des quatre mesures suivantes :

- conditions dans lesquelles la **nomination** de chaque directeur général d'une CCIT ou CCIR intervient **après avis du président** de CCI France ;
- conditions dans lesquelles certaines des **recommandations** formulées par CCI France, à la suite d'un audit relatif au fonctionnement ou à la situation financière d'une chambre du réseau qu'elle aurait mené ou diligenté, peuvent **s'imposer à la chambre auditée** ;
- conditions **d'application générales** de l'article L. 711-16 ;
- conditions dans lesquelles sont conclues le **contrat d'objectif et de performance (COP)** entre l'Etat et CCI France ainsi que les **conventions d'objectifs et de moyens (COM)** entre l'Etat, CCI France et les CCIR (art. L. 712-2).

La loi prévoit une **cinquième mesure d'application**, un décret pris après avis de CCI France fixant les **conditions de recrutement et de rémunération des directeurs généraux** qui ont la qualité d'agent public, la procédure et les conditions de cessation de leurs fonctions ainsi que les modalités de leur indemnisation en cas de rupture de la relation de travail.

Il s'agit du **décret n° 2019-1227 du 26 novembre 2019 relatif aux règles de gestion des directeurs généraux agents publics des établissements publics du réseau des chambres de commerce et d'industrie**.

- Adhésion des CCI à l'assurance chômage (article 52)

Aux termes de cet article, une CCI peut adhérer à l'assurance chômage pour l'ensemble de son personnel (et non plus uniquement pour ceux affectés aux services d'intérêt économique qu'elles gèrent).

Il est ainsi créé un article L. 5424-5-1 qui dispose qu'une CCI ayant recours à cette option s'acquitte, en sus des cotisations sociales, pour une durée limitée, d'une contribution spécifique assise sur la rémunération brute de leurs agents statutaires et non statutaires dans la limite d'un plafond, dans des conditions fixées par décret.

Le décret n° 2019-1550 du 30 décembre 2019 relatif à la contribution spécifique prévue à l'article L. 5424-5-1 du code du travail détermine ces conditions :

- la contribution est fixée à 0,2 % de la rémunération brute ;

- elle est acquittée par l'employeur pour une durée de deux ans à compter du mois qui suit l'adhésion au régime d'assurance.

- Présentation simplifiée des comptes des moyennes entreprises (article 47)

Cet article crée une nouvelle catégorie d'entreprises : **les moyennes entreprises**. Y figurent les commerçants, personnes physiques ou personnes morales, pour lesquels, au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants ne sont pas dépassés : le total du bilan, le montant net du chiffre d'affaires ou le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice.

L'article prévoit que le **niveau et les modalités de calcul de ces seuils sont fixés par décret** : il s'agit du **décret n° 2019-539 du 29 mai 2019 portant application de l'article 47 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises**.

Il complète l'article D123-200 du code de commerce en fixant les seuils de définition d'une moyenne entreprise :

- le total du **bilan** ne doit pas excéder **20 millions** d'euros ;
- le montant net de **chiffre d'affaires** est inférieur à **40 millions** d'euros ;
- le nombre moyen de **salariés** employés au cours de l'exercice est inférieur à **250**.

- Certificats d'économies d'énergie (article 143)

En ce qui concerne les certificats d'économies d'énergie (C2E), **l'article 143 de la loi « Pacte » a modifié l'article L. 221-7 du code de l'énergie, pour prévoir que les actions d'économies d'énergie réalisées dans les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) peuvent donner lieu à la délivrance de C2E, « pour les catégories d'installations et selon des conditions et modalités définies par décret ».**

Ces catégories, conditions et modalités ont été précisées par un décret n° 2019-975 du 20 septembre 2019.

Selon l'article R. 221-20 du code de l'énergie, créé par ce décret, peuvent ainsi donner lieu à la délivrance de C2E les actions mises en œuvre :

- d'une part, dans des installations soumises à quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), éligibles à la délivrance de quotas gratuits et couvertes par un système de management de l'énergie ;
- d'autre part, dans les installations de cogénération satisfaisant, en sus, aux critères de cogénération à haut rendement.

Par ailleurs, on relèvera que cet article a conditionné le volume des C2E ainsi délivré à un mesurage, dont la durée est fixée par un arrêté du ministre chargé de l'énergie¹, non prévu par la loi.

Un arrêté du 20 septembre 2019 a ainsi modifié sur ce point un arrêté du 29 décembre 2014 pour fixer cette durée à six mois en principe.

- Plateformes industrielles (article 144)

L'article 144 de la loi « Pacte » a introduit la notion de plateformes industrielles, à l'article L. 515-48 du code de l'environnement, qui consistent en un regroupement d'ICPE, situées sur un territoire délimité et homogène et produisant des activités similaires ou complémentaires, pour la mutualisation de la gestion de certains biens et services. Cet article précise que l'application de certaines dispositions réglementaires, prévues par le code de l'environnement, peut y être adaptée.

L'article L. 515-48 du code de l'environnement prévoit que ses modalités d'application sont déterminées par voie réglementaire et que la liste des plateformes industrielles est fixé par un arrêté du ministre chargé des ICPE.

Un décret n° 2019-1212 du 21 novembre 2019 a été pris en application de cet article.

Il subordonne, à l'article R. 515-117 du code de l'environnement, la constitution de la plateforme industrielle à la conclusion d'un contrat de plateforme entre les ICPE souhaitant se regrouper ; ce contrat doit indiquer notamment les domaines faisant l'objet d'une gestion partagée, ainsi que le gestionnaire de la plateforme.

Ce décret prévoit, à l'article R. 515-118 du même code, que lorsque la prévention et la gestion de certains accidents sont partagées, le dossier de demande comporte *« une déclaration précisant les engagements de chaque partenaire en matière de sécurité des procédés, hygiène et sécurité au travail, protection de l'environnement et droit à l'information, ainsi que l'engagement de chaque partenaire à participer aux opérations collectives de sécurité »*, étant précisé qu'*« un arrêté du ministre chargé des ICPE »*, non prévu par la loi, *« fixe la liste de ces opérations »*.

Cette liste a été définie par un arrêté du 9 décembre 2019.

Si les modalités d'application réglementaires des plateformes industrielles ont donc bien été précisées, la liste de ces plateformes n'a pas encore été déterminée par l'arrêté du ministre chargé des ICPE prévu à l'article L. 515-48 du code de l'environnement. Selon des éléments de bilan

¹ L'article R. 221-20 du code de l'énergie précise également que le ministre chargé de l'énergie peut modifier la durée et préciser les conditions de ce mesurage, par une décision publiée au Bulletin officiel du ministère chargé de l'énergie.

récemment communiqués au Sénat par le Gouvernement¹, **aucune plateforme industrielle n'existe encore mais une vingtaine pourrait être constituée.**

- Réforme du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers (article 152)

L'article 152 de la loi « Pacte » a **renforcé le dispositif de « filtrage » des investissements étrangers en France dans les activités essentielles** aux intérêts du pays. L'élargissement des pouvoirs de décision du ministre de l'économie opéré par la loi, notamment, nécessite plusieurs mesures d'application réglementaires.

Le décret en Conseil d'Etat n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France a effectivement apporté les évolutions réglementaires attendues. Ce décret répond aux quatre renvois effectués par l'article 152 de la loi :

- Concernant **la nature des investissements soumis à autorisation** (I de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier), le décret clarifie la liste des trois types d'opérations tombant sous le champ de l'autorisation préalable. On peut notamment relever que **le seuil de détention des droits de votes d'une entité de droit français faisant tomber une opération dans le champ du régime d'autorisation préalable est abaissé de 33,33% à 25%** ;
- Concernant les **modalités de révision des conditions pouvant être fixées à l'opération par le ministre** (II de l'article L. 151-3), le décret énumère les raisons justifiant une telle révision (évolution imprévisible des circonstances ; changement de nature de l'investisseur, conditions remplies). En dehors de ces cas, le décret précise qu'il **n'est pas possible d'imposer de nouvelles obligations tant que l'investisseur n'a pas changé de contrôle** ;
- Concernant le **montant journalier maximal de l'astreinte** pouvant être imposée en cas de non-respect des conditions et les **modalités de sa liquidité** (I de l'article L. 151-3-1), il est notamment prévu par le décret que le montant ne puisse dépasser 50 000 euros ;
- Concernant les modalités des décisions prises par le ministre de l'Économie (V de l'article L. 151-3-1), le décret **crée une nouvelle section « Mesures de police et de sanction »** dédiée aux injonctions, astreintes, modifications des conditions imposées et nominations d'un mandataire.

¹ *Rapport n° 358 (2019-2020) de Mme Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 26 février 2020 sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), p. 117.*

Il convient de noter que le champ couvert par les dispositions du décret est bien plus large que la seule application de l'article 152 de la loi « Pacte » :

- Il élargit par exemple le champ des activités concernées par l'autorisation préalable, en application des possibilités ouvertes par le nouveau règlement européen n° 2019/452 du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union. Sont ainsi incluses les activités portant sur les infrastructures, biens ou services essentiels à : « *la production, la transformation ou la distribution de produits agricoles énumérés à l'annexe I du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lorsque celles-ci contribuent aux objectifs de sécurité alimentaire nationale* » ainsi qu'à « *l'édition, l'impression ou la distribution des publications de presse, écrite ou en ligne, d'information politique et générale* ». **Les services ministériels ont indiqué que cette extension répond à la demande exprimée par les parlementaires** lors du débat autour de la loi « Pacte » et permet également de **rapprocher le droit français du cadre récemment établi au niveau communautaire**.
- La **notion d'investisseur** – et non seulement de l'investissement – est définie réglementairement, afin notamment d'introduire la notion de « chaîne de contrôle d'une entité » ;
- Le **délai de réponse de l'administration sur l'opération est porté à 45 jours** au lieu de 2 mois précédemment. **L'autorisation est réputée rejetée**, et non plus acquise, à défaut de réponse ;
- Les objectifs visés par les conditions pouvant être posées par le ministre sont rédigés, prenant notamment en compte le **risque qu'une législation étrangère puisse impacter les activités concernées** ; le risque de transfert de technologie et de savoir-faire ; les risques pesant sur la **gouvernance** de l'entité ; et l'objectif **d'accès à l'information** par l'administration. Est également introduit parmi les motifs pouvant fonder un refus d'autorisation la mention suivante : « *Le ministre peut prendre en considération le fait que l'investisseur entretient des liens avec un gouvernement ou un organisme public étrangers* ».

Le décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 appelle lui-même **plusieurs arrêtés d'application**, relatifs notamment à la définition des technologies critiques entrant dans le champ du contrôle (article R. 151-3 du code monétaire et financier) ; aux conditions d'autorisation tacite (article R. 151-7) ; à la déclaration de l'opération d'investissement autorisée (article R. 151-11) ; ainsi qu'aux pièces et informations à fournir pour les demandes préalables et demandes d'autorisation (article R. 151-16). Pris simultanément, **l'arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France** comporte les mesures d'application attendues, notamment la liste des

technologies critiques (cybersécurité ; intelligence artificielle, robotique, fabrication additive, semi-conducteurs, technologies quantiques ; stockage d'énergie), les pièces des demandes et la dématérialisation de la procédure.

Cette réforme de la procédure d'autorisation préalable des investissements étrangers **s'applique aux demandes déposées à compter du 1^{er} avril 2020**. Les services du ministère de l'Economie et des Finances ont estimé « *qu'à ce stade, aucune difficulté n'a été rencontrée dans sa mise en œuvre* », et ont souligné « *le renforcement des moyens humains dévolus* » à la procédure au sein de la Direction générale du Trésor.

Il convient également de souligner que, dans le contexte de la crise liée à la pandémie du coronavirus, le dispositif réglementaire de contrôle de l'investissement étranger a fait **l'objet d'une très récente extension par l'arrêté du 27 avril 2020** relatif aux investissements étrangers en France : ce dernier **a inclus de manière pérenne les biotechnologies au sein des technologies critiques** appartenant au champ du contrôle des investissements étrangers. D'autre part, **le ministre de l'Economie et des Finances Bruno Le Maire a annoncé le 29 avril dernier un nouveau renforcement du dispositif de contrôle**, qui s'appliquerait à compter du second semestre 2020 et viserait à offrir une protection renforcée aux entreprises françaises fragilisées par la crise économique.

- Actions spécifiques de l'Etat (article 154)

Le régime des actions spécifiques de l'Etat, réformé par l'article 154 de la loi « Pacte », repose largement sur une base juridique législative. La rédaction opérée n'implique qu'un seul texte d'application : un décret doit préciser les modalités du droit d'opposition de l'Etat aux cessions d'actifs protégés par l'action spécifique.

Le décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 relatif aux dispositifs de l'action spécifique et des offres réservées aux salariés prévus par les articles 31-1 et 31-2 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 renvoie au décret d'institution de l'action spécifique, qui doit lister les actifs et type d'actif concernés. L'article 2 dispose que la société doit transmettre une déclaration préalable informant le ministre de l'Economie de tout projet susceptible de faire objet de son opposition. En cas de silence du ministre, celui-ci est considéré comme ayant approuvé le projet. **Un arrêté d'application fixant le format de la déclaration est prévu par le décret, mais n'a pas été pris à la date de publication de ce rapport**, l'administration l'expliquant par le fait qu'« *aucune mise en œuvre du nouveau régime d'action spécifique n'ayant été identifié à date* ». En effet, à la date de rédaction de ce rapport, aucun nouveau décret portant action spécifique n'a été pris depuis la réforme opérée par la loi « Pacte » ; ni aucun décret transformant une action spécifique en une action ordinaire.

Le décret apporte en outre trois précisions réglementaires non prévues par l'article 154 de la loi :

- Sur la **méthode d'acquisition par l'Etat d'une action d'une filiale d'une entreprise étrangère** ayant son siège sur le territoire français, afin de la transformer en action spécifique (article 1) ;
 - Sur la **vente forcée des actions irrégulièrement acquises** dans des sociétés où l'Etat possède une action spécifique et dont l'activité relève des intérêts essentiels du pays ou de l'Union (article 3) ;
 - Sur **l'information de la société à l'issue de la révision périodique par l'Etat de la nécessité, de l'adéquation et de la proportionnalité** de l'action spécifique (article 4).
- Facturation électronique dans la commande publique (article 193)

La **généralisation du recours à la facturation électronique dans la commande publique**, opérée par l'article 193 de la loi « Pacte », fait appel à de nombreux textes réglementaires d'application, afin de :

- Etablir le **format et le contenu de la facture électronique** (articles L. 2192-4, L. 2392-3, L. 2392-4, L. 3133-3 et L. 3133-5 du code de la commande publique) ;
- Préciser les modalités d'usage du **portail public de facturation** (articles L. 2192-7, L. 2392-7 et L. 3133-8) ;
- Fixer la **date d'entrée en vigueur de la réforme** ainsi opérée (III de l'article 193 de la loi « Pacte »).

Le **décret en Conseil d'Etat n°2019-748 du 18 juillet 2019** relatif à la facturation électronique dans la commande publique a complété la partie réglementaire du code de la commande publique en ce sens. Il prévoit notamment que la **norme de facturation électronique correspond à la norme fixée par la Commission européenne** en 2017, et que la facture contienne un certain nombre de **mentions obligatoires** telles que la date d'émission, un numéro unique d'identification, la date de livraison, les prix et caractéristiques des produits ainsi que l'identification des émetteurs, destinataires et payeurs.

Il renvoie également à un **arrêté d'application afin de déterminer les modalités d'usage du portail public de facturation**, qui est désigné comme étant exclusif de tout autre mode de transmission (article R. 2192-3, R. 2392-3, R. 3133-3 du code de la commande publique). **A la date de rédaction de ce rapport, aucun arrêté n'a été pris.** Interrogés par la commission, les services ministériels ont indiqué que **l'arrêté du 9 décembre 2016 relatif au développement de la facturation électronique, qui créait la plateforme « Chorus Pro » de gestion budgétaire, financière et comptable publique, satisfait en l'état déjà ce renvoi.**

La date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 193 de la loi « Pacte » est fixée au lendemain de la publication de ce décret, conformément au délai de deux mois imposé par la loi. **Les obligations introduites par la loi « Pacte » en matière de facturation électronique s'appliquent ainsi à toutes les entreprises depuis le 1^{er} janvier 2020.**

Le décret **apporte par ailleurs des précisions non prévues** par l'article 193 de la loi « Pacte », relatives notamment à la détermination de la date de réception de la facture ou aux délais de traitement par les acheteurs, fixé à quinze jours. Il adapte également les dispositions réglementaires aux collectivités d'outre-mer.

c) L'ordonnance relative au système d'échange des quotas d'émissions de GES est publiée mais quelques arrêtés d'application sont toujours attendus

L'article 216 de la loi « Pacte » a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de douze mois suivant la publication de la loi, **pour adapter le droit national à une directive du 13 octobre 2003¹ et à une décision du 6 octobre 2015² relatives au système d'échange de quotas d'émission de GES de l'Union européenne**, et modifier en conséquence les codes de l'environnement, de l'énergie et des douanes.

Sur ce fondement, **l'ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019 a été publiée ; un projet de loi ratifiant cette ordonnance a par ailleurs été déposé à l'Assemblée nationale, le 20 janvier 2020.**

Les dispositions prises par cette ordonnance sont un peu moins larges que celles prévues par l'habilitation, puisque le code des douanes ne fait l'objet d'aucune modification³. Par ailleurs, **ces dispositions comportent 14 occurrences à des décrets en Conseil d'État, 4 à des décrets simples et 7 à des arrêtés.**

En application de l'ordonnance précitée, **un décret n°2019-1035 du 9 octobre 2019 a été pris.**

En ce qui concerne **les arrêtés, si plusieurs ont été publiés, ce n'est pas le cas de celui devant être pris conjointement par les ministres chargés**

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814 et, le cas échéant, à la mise en œuvre des actes délégués et des actes d'exécution prévus par cette directive.

² Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE.

³ En revanche, les articles 265 bis, 266 quinquies et 266 quinquies B du code des douanes sont cités à l'article L. 229-14 du code de l'environnement, tel que modifié par cette ordonnance.

du transport et de l'environnement s'agissant de certaines dispositions spécifiques aux exploitants d'aéronefs (article 32 de l'ordonnance).

Au total, la majeure partie des dispositions réglementaires attendues pour la mise en œuvre en droit interne du système d'échange de quotas de GES européen sont donc entrées en vigueur.

d) Un décret n'est pas paru car le Gouvernement ne souhaite pas que l'article s'applique

Il s'agit de l'article 171, relatif au label pour les entreprises se dotant d'une politique d'accessibilité en matière de handicap.

Aux termes de cet article, les sociétés qui justifient la mise en place d'une politique d'accessibilité et d'inclusion des personnes handicapées peuvent se voir attribuer un label, les modalités d'application de cette faculté étant renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Près d'un an après la publication de la loi, ce décret n'a toujours pas été publié.

Il est indiqué dans le rapport gouvernemental sur l'application de la loi « PACTE », remis au Parlement, que *« le projet de décret appliquant l'article 171 relatif à la mise en place d'un label accessibilité et inclusion des personnes handicapée a été suspendu. Le ministère du Travail souhaite valoriser l'engagement des employeurs non pas sous forme d'un label mais sous forme d'un parcours et d'un indice »*.

Cet argument est pour le moins surprenant et semble s'apparenter à un **détournement de la volonté du législateur** qui a adopté un dispositif mettant spécifiquement l'accent sur la création d'un label (avis favorable du ministre). Bien que la Commission spéciale du Sénat ait voté un amendement de suppression de cet article, préférant au label d'Etat des normes définies par les acteurs eux-mêmes, elle ne peut qu'alerter sur les dangers que présente le fait qu'**une mesure législative adoptée par la représentation nationale devienne subitement ineffective**, sans concertation préalable, **du fait d'un choix de l'exécutif. La hiérarchie des normes, qui fait primer la disposition législative sur la mesure réglementaire, ne saurait être inversée en fonction de simples « souhaits » des ministères.**

e) Plusieurs articles, qui prévoient une entrée en vigueur différée, sont logiquement encore inapplicables

• Formalités administratives des entreprises et guichet unique (article 1^{er})

Le 1^{er} article de la loi prévoit **6 décrets d'application dont 5 décrets en Conseil d'Etat :**

- **un décret en Conseil d'Etat doit désigner l'organisme unique auprès duquel doit être déposé par voie électronique le dossier**

unique comportant les déclarations qu'une entreprise est tenue d'effectuer en ce qui concerne sa création, la modification de sa situation ou la cessation de ses activités. Ce même décret doit également définir les conditions de dépôt du dossier ainsi que les modalités d'accompagnement et d'assistance des entreprises par les organismes consulaires et par l'organisme unique, ainsi que préciser les modalités de vérification du dossier. Il doit préciser, enfin, les conditions dans lesquelles l'utilisateur créant son entreprise peut se voir proposer de façon facultative des outils permettant de le renseigner sur les détails et les enjeux de la vie d'une entreprise (art. L. 123-33 du code de commerce, créée par le 2° du I de l'article 1^{er}) ;

- un décret fixant les conditions d'attribution du numéro d'identification unique qu'une entreprise doit indiquer dans ses relations avec l'administration ou avec les organismes listés à l'article L. 123-32 du code de commerce (2° du I de l'article 1^{er}) ;
- un décret fixant les conditions d'attribution du numéro d'identification pouvant être utilisé à titre complémentaire, notamment pour certaines activités soumises à déclaration ou à autorisation préalable (art. L. 123-34 du même code, créée par le 2° du I de l'article 1^{er}) ;
- un décret fixant les modalités de transmission par voie électronique des documents comptables (art. L. 123-35 du code de commerce, créée par le 2° du I de l'article 1^{er}) ;
- un décret fixant les conditions dans lesquelles les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France reçoivent de l'organisme unique les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions, permettant notamment d'identifier les entreprises de leur circonscription et d'entrer en contact avec celles-ci (art. L. 711-3 dudit code, modifié par le 3° du I de l'article 1^{er}) ;
- **un décret fixant la date d'entrée en vigueur de cet article 1er, qui ne peut être postérieure au 1er janvier 2023. Ce décret doit définir par ailleurs les modalités transitoires mises en œuvre à compter de la mise en place de l'organisme unique, qui intervient au plus tard le 1er janvier 2021 (VIII de l'article 1^{er}).**

Aucun décret d'application n'a été pris au 31 mars 2020.

Le rapport relatif à la mise en application de la loi « PACTE », transmis par le Gouvernement en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, indique que **l'objectif de publication du décret portant application des 2° et 3° du I de l'article 1er qui entreront en vigueur le 1er janvier 2021 est fixé à octobre 2020**, dans la

mesure où la mise en place de « l'organisme unique » doit intervenir d'ici le 1^{er} janvier 2021.

La Commission alerte toutefois sur le **risque que la période de confinement entamée mi-mars 2020, avec toutes les difficultés techniques qu'elle entraîne, retarde la mise en place du guichet unique**, eu égard à la quantité de travail considérable qu'elle représente pour la Direction générale des entreprises – direction par ailleurs particulièrement sollicitée pour la mise en œuvre des mesures de soutien économique. Si la période transitoire prévue par le VIII de l'article 1^{er}, qui court du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2023 au plus tard, prévoit une montée en charge graduelle du dispositif, **la loi impose toutefois qu'une première version soit disponible dès le début de l'an prochain.**

Au surplus, comme l'avait souligné la Commission lors de l'examen du projet de loi, le maintien transitoire des centres de formalités des entreprises gérés par les chambres de commerce et d'industrie est susceptible de freiner et complexifier la transformation massive exigée par ailleurs du réseau consulaire (art. 40 de la loi « PACTE »). **Un décalage de la mise en œuvre du guichet unique, alors que les CCI sont particulièrement mobilisées durant la crise du covid-19 et qu'elles font face à des difficultés techniques supplémentaires en matière de transmission des documents aux greffes du commerce du fait de la quasi-fermeture de ces derniers, ne pourrait que rendre cette alerte plus actuelle encore.**

• Rationalisation du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (article 42)

Cet article modifie le code de l'artisanat et **supprime les chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA)** ainsi que les chambres départementales (CMAD) et interdépartementales (CMAI) au profit, dans chaque région, d'une **unique chambre des métiers et de l'artisanat de région (CMAR)**. Au sein de cette CMAR subsistent toutefois autant de délégations départementales (dépourvues de personnalité juridique) que la région ne compte de départements. Une exception est toutefois faite pour les chambres d'Alsace et de Moselle qui peuvent toutefois, volontairement, se transformer en délégations départementales au sein de la CMAR du Grand-Est.

Le **b) du 2° du I** de cet article prévoit une mesure d'application, à savoir un **décret fixant les conditions de répartition équilibrée, par la CMAR, des ressources budgétaires d'initiative locale entre les départements de son ressort**. Par ailleurs, l'article dispose que les CMAR sont instituées par décret.

Aucune mesure d'application n'a été prise au 31 mars 2020. Le rapport gouvernemental d'application de la loi « PACTE », transmis au Parlement, indique que ce décret est **en cours de préparation**. À noter que la

réforme des CMA prévue par **cet article 42 n'entre en vigueur qu'au 1er janvier 2021.**

f) Une « expérimentation » d'application directe relative au bail à réhabilitation de logements, dont il est encore trop tôt pour tirer un bilan

L'article 128 de la loi « Pacte », d'application directe, instaure une « expérimentation » relative à la durée du bail à réhabilitation. Ce bail permet à des organismes d'habitations à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte, ou encore à des collectivités territoriales, de conduire des travaux d'amélioration d'un immeuble et à le maintenir en état, en échange de quoi le bailleur s'engage à le leur louer à fins de logement pendant une durée minimale de douze ans. Cela permet ainsi de financer des travaux sur des immeubles parfois dégradés, en accroissant l'offre de logements sur ce territoire.

L'expérimentation de la loi « Pacte » vise à réduire la durée minimale de ce bail à réhabilitation à six ans dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, lorsque les logements visés sont vacants depuis plus d'un an. La réduction de la durée représente une incitation supplémentaire pour les bailleurs à remettre leur logement sur le marché et de réaliser des opérations d'ampleur plus modeste. La région visée est en effet particulièrement touchée par les problématiques d'habitat insalubre et de tension sur l'offre de logements.

A ce stade, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), sollicitée par la commission, **a indiqué n'avoir pas encore pu tirer un bilan du recours à l'expérimentation ouverte** par la loi « Pacte ».

Les remontées de terrain obtenues par la commission, **montrent un recours très faible, voire nul, à la dérogation ouverte par l'expérimentation de la loi « Pacte ».** Les acteurs du logement indiquent notamment que dans la plupart des cas, **l'étendue des travaux nécessaires ne permet pas d'espérer un amortissement en six ans seulement**, en particulier dans le cas de logement sociaux (et à l'exclusion peut-être du cas de travaux légers sur des opérations non financées par l'Agence nationale de l'habitat).

Il convient toutefois de noter que **la crise économique liée à la pandémie de coronavirus a marqué un coup d'arrêt dans le secteur du bâtiment**, avec l'arrêt des chantiers, ce qui aura sans doute ralenti la mise en œuvre de cette expérimentation.

g) Deux rapports au Parlement n'ont pas encore été transmis

• Le rapport relatif à la protection des intérêts économiques de la Nation (article 153)

L'article 153 de la loi « Pacte », d'application directe, prévoit les modalités de contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels

et scientifiques de la Nation. Outre l'octroi de pouvoirs particuliers aux présidents des commissions des affaires économiques et aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, **il prévoit la remise annuelle à ces quatre élus d'un rapport du Gouvernement « portant sur l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers ».**

A la date de rédaction de ce rapport, **la présidente de la commission des Affaires économiques et le rapporteur général de la commission des Finances du Sénat n'avaient pas reçu le rapport prévu par l'article 153 de la loi « Pacte ».** Interrogé en février 2020 à son sujet par la commission des Affaires économiques, le ministre de l'Economie et des Finances, chargé notamment du contrôle des investissements étrangers, répondait : *« La publication de ce rapport est prévue au premier semestre 2020 ».*

Inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale en première lecture, et approuvé par le Sénat, ce rapport constitue une modalité importante d'information du Parlement et l'un des outils lui permettant d'exercer sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement. **Il est donc important que le rapport soit effectivement transmis dans les délais prévus par la loi.**

- Le rapport sur la situation des entrepreneures (article 40)

L'article 40 de la loi « PACTE » prévoit en son VII la transmission au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 1^{er} janvier 2020 d'un **rapport sur la situation des entrepreneures** ainsi que sur la possibilité de mettre en œuvre des actions au niveau national visant à accompagner les femmes créatrices d'entreprises. **En avril 2020, ce rapport n'avait toujours pas été transmis.**

h) Une mesure d'application non prévue par la loi a été prise

- Encadrement de la durée des soldes (article 16)

Cet article **restreint la définition des soldes aux seules ventes qui sont accompagnées ou précédées de publicité et sont annoncées comme tendant, par une réduction de prix, à l'écoulement accéléré de marchandises en stock.** Par ailleurs, il prévoit que les dates et heures de début et de fin des périodes de soldes ne sont plus fixées par décret, mais par arrêté du ministre chargé de l'économie.

En conséquence, et **bien qu'aucune mesure d'application n'était prévue par cet article 16, le décret n° 2019-530 du 27 mai 2019 abrogeant les articles D. 310-15-2 et D. 310-15-3 du code de commerce a supprimé deux articles du code de commerce** anciennement créés par décret qui prévoyaient que les soldes d'hiver débutent le deuxième mercredi du mois

de janvier à 8 heures du matin et les soldes d'été le dernier mercredi du mois de juin à 8 heures du matin.

L'arrêté du 27 mai 2019 fixant les dates et heures de début des soldes ainsi que leur durée en application de l'article L. 310-3 du code de commerce est venu se substituer à ces deux articles et reprend leur contenu. Il a par ailleurs été modifié par l'arrêté du 10 octobre 2019 modifiant l'arrêté du 27 mai 2019 fixant les dates et heures de début des soldes ainsi que leur durée en application de l'article L. 310-3 du code de commerce afin de modifier les dates des soldes applicables en Guyane.

3. Articles relevant du suivi de la commission des lois

a) La simplification des formalités administratives des entreprises

La loi « PACTE » comprend diverses dispositions visant à simplifier les formalités administratives des entreprises, notamment les règles de publicité légale.

L'article 1^{er} prévoit ainsi la création d'un guichet unique électronique pour l'accomplissement des formalités liées à la création et à la vie des entreprises. Un **décret en Conseil d'État (non paru à ce jour)** doit désigner l'organisme unique auprès duquel sera déposé le dossier de déclaration de création de modification de situation ou de cession d'activités, définir les conditions de dépôt des dossiers ainsi que les conditions de transmission des informations collectées par cet organisme unique aux administrations, aux organismes de sécurité sociale et aux greffes. L'article entrera en vigueur à une date également fixée par décret en Conseil d'État, au plus tard le 1^{er} janvier 2023.

L'article 2 habilite le Gouvernement à créer par voie d'**ordonnance**, dans un délai de vingt-quatre mois, un registre général dématérialisé des entreprises, substitué à la plupart des registres existants. Cette ordonnance n'a pas encore été publiée.

L'article 3 réforme les règles applicables aux annonces légales, en autorisant leur insertion dans des services de presse en ligne, en excluant les publications ayant pour objet principal la diffusion d'annonces judiciaires et légales, en supprimant les habilitations par arrondissement et en généralisant la tarification au forfait, notamment. Les mesures réglementaires d'application appelées par cette réforme ont été prises. Le **décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019¹**, précisant les conditions que doivent respecter les publications de presse et les services de presse en ligne pour être habilités par le préfet à diffuser les annonces judiciaires et légales dans le département, a ainsi :

¹ Décret n° 2019-1216 du 21 novembre 2019 relatif aux annonces judiciaires et légales.

- fixé à la moitié de leur surface la part maximale que doivent consacrer les publications de presse à la publicité et aux diverses annonces (pour ce qui est des services de presse en ligne, le décret n'apporte aucune précision aux dispositions légales) ;

- désigné la commission paritaire des publications et agences de presse comme l'autorité compétente pour apprécier le respect de ce critère ;

- fixé, pour chaque département, le seuil minimal de diffusion payante (exprimé en nombre de ventes par abonnement) ou de fréquentation (exprimé en nombre de visites hebdomadaires) que doivent atteindre les publications et services en ligne, ainsi que les modalités de vérification des mesures effectuées.

b) La réforme de l'audit légal et les autres dispositions relatives au commissariat aux comptes

L'article 20 de la loi « PACTE » a ouvert la voie à une importante réforme de l'audit légal des sociétés commerciales, visant à aligner sur les seuils de désignation obligatoire d'un commissaire aux comptes sur le niveau de référence prévu par le droit européen, tout en fixant le cadre juridique d'un audit légal allégé et facultatif pour les sociétés non soumises à cette obligation.

Toutes les sociétés anonymes (SA) ainsi que les sociétés en commandite par actions (SCA) étaient auparavant tenues de désigner un commissaire aux comptes. L'article 20 de la loi « PACTE » a prévu que seules y seraient désormais tenues les SA et SCA « *qui dépassent, à la clôture d'un exercice social, les seuils fixés par décret pour deux des trois critères suivants : le total de leur bilan, le montant de leur chiffre d'affaires hors taxes ou le nombre moyen de leurs salariés au cours de l'exercice* ». Ces seuils ont été fixés par le **décret n° 2019-514 du 24 mai 2019**¹ – soit le jour même de l'entrée en vigueur de la loi – au niveau annoncé au cours du débat parlementaire. Le même décret ayant relevé ceux qui étaient auparavant applicables aux autres formes de sociétés commerciales, les seuils sont désormais harmonisés. Dans les groupes de sociétés, ces seuils s'apprécient à l'échelle de l'ensemble formé par une société et les sociétés qu'elle contrôle.

¹ Décret n° 2019-514 du 24 mai 2019 fixant les seuils de désignation des commissaires aux comptes et les délais pour élaborer les normes d'exercice professionnel.

**Seuils de désignation obligatoire d'un commissaire aux comptes
dans les sociétés commerciales**

	Désignation obligatoire en cas de dépassement de deux des trois seuils suivants					
	Avant la réforme			Après la réforme		
	Total de bilan (en euros)	Chiffre d'affaires (en euros)	Nombre de salariés	Total de bilan (en euros)	Chiffre d'affaires (en euros)	Nombre de salariés
Société en nom collectif	1,55 million	3,1 millions	50	4 millions	8 millions	50
Société en commandite simple	1,55 million	3,1 millions	50			
Société à responsabilité limitée	1,55 million	3,1 millions	50			
Société anonyme	0	0	0			
Société en commandite par actions	0	0	0			
Société par actions simplifiée	1 million	2 millions	20			

Par ailleurs, en application de l'article 29 de la loi « PACTE », le décret n° 2019-514 du 24 mai 2019 précité a fixé à quatre mois le seuil dont dispose la commission paritaire placée auprès du Haut conseil du commissariat aux comptes pour élaborer le projet de normes d'exercice professionnel, et à un mois celui imparti à la compagnie nationale des commissaires aux comptes pour rendre son avis sur ce projet.

c) Dispositions relatives à l'expertise comptable

Les dispositions relatives à l'expertise comptable contenues aux articles 32 à 37 de la loi « PACTE » n'appelaient que peu de mesures réglementaires d'application. La plupart ont été prises dans le cadre du **décret n° 2019-1193 du 19 novembre 2019**.

En ce qui concerne la réforme des instances ordinales de la profession, ce décret a :

- fait entrer en vigueur l'article 33 de la loi, relatif à la constitution de nouveaux conseils régionaux de l'ordre des experts-comptables dans les limites territoriales des nouvelles régions ; **un arrêté reste à prendre** pour créer ces nouvelles entités ;

- réintroduit dans le décret n° 2012-432 du 30 mars 2012¹ les règles relatives à la composition et aux modalités d'élection des conseils régionaux et du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, supprimées de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 au motif qu'elles relevaient du domaine du règlement.

Ce même décret a également tiré les conséquences de la loi « PACTE » s'agissant de l'instauration pour les professionnels de l'expertise comptable des honoraires à succès, de la reconnaissance du statut d'expert-comptable en entreprise, de la faculté reconnue aux experts-comptables de recouvrer les créances et de payer les dettes de leur client au nom de celui-ci, ainsi que du mandat présumé dont ils disposent pour représenter leurs clients devant l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale.

d) Dispositions relatives aux entreprises en difficulté et aux sûretés

Deux réformes de grande ampleur sont attendues, par voie d'ordonnance, dans un délai de deux ans suivant la publication de la loi « PACTE » :

- une réforme du droit des sûretés, en application de l'habilitation prévue à l'article 60, qui doit notamment « *simplifier, clarifier et moderniser les règles relatives aux sûretés et aux créanciers titulaires de sûretés* » dans le cadre des procédures collectives prévues au livre VI du code de commerce ;

- une réforme des procédures collectives, destinée à mettre le droit français en conformité avec le droit européen et plus particulièrement avec la directive « *Insolvabilité* » du 20 juin 2019², en application de l'habilitation prévue à l'article 196.

Dans ces matières, la loi elle-même comprend des dispositions plus modestes.

L'article 57 de la loi « PACTE » a ouvert la voie à une simplification des conditions de recours à la procédure de liquidation judiciaire simplifiée, applicable aux très petites entreprises. Plus exactement, les dispositions relatives au recours *facultatif* à cette procédure ont été abrogées, le Gouvernement annonçant parallèlement un relèvement, par voie réglementaire, des seuils de recours *obligatoire*. C'est chose faite depuis la parution du **décret n° 2019-1208 du 21 novembre 2019**³.

¹ Décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'exercice comptable.

² Directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive (UE) 2017/1132 (directive sur la restructuration et l'insolvabilité).

³ Décret n° 2019-1208 du 21 novembre 2019 portant diverses dispositions relatives à la liquidation judiciaire simplifiée.

Cas de recours obligatoire, facultatif et interdit à la procédure de liquidation judiciaire simplifiée et délais maximaux de procédure, avant et après la loi « PACTE » et son décret d'application

		Recours obligatoire	Recours facultatif	Recours interdit
AVANT	Conditions	Pas de biens immobiliers <i>et</i> CA ≤ 300 000 € <i>et</i> nombre de salariés ≤ 1	Pas de biens immobiliers <i>et</i> CA ≤ 750 000 € <i>et</i> nombre de salariés ≤ 5	Biens immobiliers <i>ou</i> CA > 750 000 € <i>ou</i> nombre de salariés > 5
	Délai maximal de procédure	6 mois	1 an	-
APRÈS	Conditions	Pas de biens immobiliers <i>et</i> CA ≤ 750 000 € <i>et</i> nombre de salariés ≤ 5	-	Inchangé
	Délai maximal de procédure	<ul style="list-style-type: none"> • 6 mois si CA ≤ 300 000 € <i>et</i> nombre de salariés ≤ 1 • 1 an sinon 	-	

L'article 61 a réformé les modalités de publicité du privilège du Trésor, en prévoyant que l'inscription au registre des privilèges devrait désormais avoir lieu en fonction des créances constatées à la fin de chaque semestre civil, plutôt que de manière « *glissante* », dans un délai de neuf mois à compter de l'émission du titre exécutoire. Le **décret n° 2019-1473 du 26 décembre 2019**¹ en a tiré les conséquences en fixant au 31 janvier et au 31 juillet les dates limites d'inscription pour les sommes dues, respectivement, au 31 décembre et au 30 juin précédents. Auparavant, et comme cela avait été annoncé au cours du débat parlementaire, le **décret n° 2019-683 du 28 juin 2019** a relevé de 15 000 € à 200 000 € le montant des sommes dues au-delà duquel la publicité du privilège est obligatoire.

Afin de faciliter la prévention des difficultés des entreprises, l'article 70 de la loi « PACTE » a autorisé l'administration fiscale à déroger au secret fiscal en communiquant aux administrations centrales et déconcentrées chargées du traitement de ces difficultés certaines informations dont elle dispose. De même, le champ des dérogations au secret professionnel auquel est soumise la Banque de France a été élargi à l'administration fiscale pour sa mission économique ainsi qu'aux administrations de l'État à vocation économique ou financière intervenant dans la prévention et le traitement des

¹ Décret n° 2019-1473 du 26 décembre 2019 relatif aux modalités de mise en œuvre de la publicité obligatoire du privilège du Trésor pour les créances mentionnées à l'article 1929 quater du code général des impôts et aux articles 379 et 379 bis du code des douanes.

difficultés des entreprises. Le **décret n° 2019-859 du 20 août 2019**¹, pris après avis de la Banque de France, a précisé les modalités de communication par celle-ci desdites informations. Il a limité le domaine des informations demandées par l'administration fiscale et les autres administrations concernées à celles qui sont « *strictement nécessaires à la détection, à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises* ».

e) Dispositions relatives à la propriété intellectuelle

L'article 118 de la loi « PACTE », tout en portant de six à dix ans la durée de validité des certificats d'utilité, a prévu que la personne concernée pourrait, afin de bénéficier d'une protection renforcée, transformer sa demande en demande de brevet, « *dans un délai et selon une procédure précisés par voie réglementaire* ». Le **décret n° 2020-15 du 8 janvier 2020**² a imposé une demande écrite, « *à tout moment pendant le délai de dix-huit mois à compter du dépôt de la demande de certificat d'utilité ou de la date de priorité si une priorité a été revendiquée et, en tout état de cause, avant le début des préparatifs techniques (...) entrepris en vue de la publication de la demande de certificat d'utilité* ».

L'article 121 comprenait une habilitation à créer par voie d'ordonnance une procédure administrative d'opposition aux brevets d'invention, alors que la nullité d'un tel brevet ne pouvait jusque-là être prononcée qu'à l'issue d'une procédure judiciaire. C'est l'objet de l'**ordonnance n° 2020-116 du 12 février 2020** portant création d'un droit d'opposition aux brevets d'invention, précisée par le **décret n° 2020-225 du 6 mars 2020**³. Cette ordonnance a notamment confié au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) compétence pour statuer sur l'opposition, dressé une liste limitative des motifs susceptibles de fonder une telle opposition et déterminé les modalités d'application du principe du contradictoire dans le cadre de cette procédure.

Prise en application de l'article 201 de la loi « PACTE », l'**ordonnance n° 2019-1169 du 13 novembre 2019** relative aux marques de produits ou de services a eu pour objet de transposer en droit interne le « *paquet Marques* » européen⁴. Cette ordonnance a donc, notamment :

- autorisé le dépôt de nouveaux types de marques répondant aux évolutions techniques et économiques (marques sonores ou animées dans des formats électroniques) ;

¹ Décret n° 2019-859 du 20 août 2019 modifiant le décret n° 2015-1854 du 30 décembre 2015 relatif aux modalités de communication par la Banque de France de données relatives à la situation financière des entreprises à certaines entités mentionnées à l'article L. 144-1 du code monétaire et financier.

² Décret n° 2020-15 du 8 janvier 2020 relatif à la création d'une demande provisoire de brevet et à la transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention.

³ Décret n° 2020-225 du 6 mars 2020 relatif à la procédure d'opposition aux brevets d'invention.

⁴ Règlement (UE) 2017/1001 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne et directive (UE) 2015/2436 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques.

- réduit le coût du dépôt pour les marques visant une seule classe de produits ou de services, afin d'inciter les déposants à ne viser que les classes pertinentes pour leur activité et d'assurer ainsi une plus grande disponibilité des signes ;

- précisé le régime juridique des marques exploitées par une pluralité d'acteurs (marques collectives) ou présentant des garanties quant à certaines caractéristiques des produits ou services visés (marques de garantie) ;

- élargi la procédure d'opposition à d'autres droits antérieurs que la marque ;

- renforcé les exigences d'usage des marques enregistrées et facilité la libération des marques non exploitées ;

- rendu irrecevables les actions en nullité ou en contrefaçon si, au moment du dépôt de la marque postérieure, la marque antérieure n'était pas opposable ;

- institué une procédure administrative de nullité et de déchéance des marques ;

- modifié la procédure de recours contre les décisions administratives rendues par le directeur général de l'INPI.

f) Dispositions relatives au droit des sociétés

L'article 102 de la loi « PACTE » autorise l'assemblée générale extraordinaire (AGE) d'une société anonyme à déléguer sa compétence au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, pour décider d'une fusion par absorption pendant une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder vingt-six mois. Dans le cas où l'AGE décide elle-même de la fusion par absorption, elle peut déléguer au conseil d'administration ou au directoire le pouvoir de déterminer les modalités définitives du projet de fusion, pour une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder cinq ans. Dans un cas comme dans l'autre, la loi a prévu qu'une minorité d'actionnaires réunissant au moins 5 % du capital pourrait demander en justice la désignation d'un mandataire aux fins de convoquer l'AGE pour qu'elle se prononce elle-même. Le délai imparti pour formuler cette demande a été fixé par le **décret n° 2019-1486 du 27 décembre 2019**¹ à vingt jours à compter de la publication du projet de fusion.

En ce qui concerne les administrateurs salariés (ou membres du conseil de surveillance salariés) des sociétés anonymes :

¹ Décret n° 2019-1486 du 27 décembre 2019 relatif au délai durant lequel des actionnaires minoritaires peuvent demander la convocation d'une assemblée générale pour approuver certaines opérations de fusions, de scissions ou d'apports partiels d'actifs et aux votes au sein des assemblées générales d'actionnaires.

- l'article 184 de la loi « PACTE » a abaissé le seuil au-delà duquel deux représentants des salariés doivent être désignés au conseil d'administration ou de surveillance. Un **rapport** devra être rendu par le Gouvernement au Parlement, dans un délai de trois ans, sur l'opportunité d'aller au-delà ;

- l'article 186 a étendu aux administrateurs (ou membres du CS) salariés élus en application des articles L. 225-23 et L. 225-71 du code de commerce (dans les sociétés anonymes dont les salariés détiennent plus de 3 % du capital) un droit à la formation qui n'était jusque-là prévu que pour les administrateurs (ou membres du CS) salariés désignés en application des articles L. 225-27-1 et L. 225-79-2 (sociétés et groupes d'au moins mille salariés). Le **décret n° 2019-1308 du 6 décembre 2019**¹ en a tiré les conséquences, tout en fixant à quarante au lieu de vingt le nombre minimal annuel d'heures de formation.

L'**ordonnance n° 2019-1234 du 27 novembre 2019** relative à la rémunération des mandataires sociaux des sociétés cotées et le **décret n° 2019-1235 du 27 novembre 2019**², tous deux pris en application de l'article 198 de la loi « PACTE », ont achevé la transposition en droit interne de la directive du 17 mai 2017 en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires.

g) Dispositions diverses

L'article 212 de la loi « PACTE » a encadré les conditions dans lesquelles les agents de la DGCCRF et de l'Autorité de la concurrence en charge de la détection des pratiques anticoncurrentielles peuvent solliciter auprès du contrôleur des demandes de données de connexion – nouvelle « *entité administrative indépendante unipersonnelle* » – l'autorisation d'accéder aux données techniques de téléphonie et de communication, à l'exclusion de celles relatives au contenu des communications, pour tenir compte de la jurisprudence constitutionnelle³. Le **décret n° 2019-1247 du 28 novembre 2019** a précisé, d'une part, les éléments devant figurer dans la demande d'autorisation adressée au contrôleur, d'autre part, la procédure de destruction des données de connexion ainsi recueillies. Il a également prévu que le contrôleur des demandes de données de connexion percevrait une indemnité dont le montant serait fixé par **arrêté** des ministres chargés de l'économie et du budget⁴.

¹ Décret n° 2019-1308 du 6 décembre 2019 relatif à la formation et aux conditions d'exercice des mandats des représentants des salariés actionnaires.

² Décret n° 2019-1235 du 27 novembre 2019 portant transposition de la directive (UE) 2017/828 du 17 mai 2017 modifiant la directive 2007/36/CE en vue de promouvoir l'engagement à long terme des actionnaires.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2017-646/647 QPC du 21 juillet 2017.

⁴ Ce montant a été fixé à 350 euros par demi-journée de travail par un arrêté du 30 octobre 2019.

h) Application outre-mer

L'article 218 de la loi « PACTE » a rendu applicables à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie les articles du code monétaire et financier dans leur rédaction modifiée par la loi. En application des 7°, 8° et 9° du I, les conditions d'application sur ces territoires de l'article L. 151-2 de ce code (qui prévoit que le Gouvernement peut, pour assurer la défense des intérêts nationaux, soumettre certaines opérations financières à déclaration ou autorisation préalable et prescrire le rapatriement de créances sur l'étranger) doivent être précisées par des décrets pris sur le rapport des ministres chargés de l'outre-mer et de l'économie. **Ces décrets n'ont pas encore été publiés.**

Le même article de la loi « PACTE » comprenait une disposition « *balai* » habilitant le Gouvernement à prendre toute mesure d'extension des dispositions de la loi modifiant le code monétaire et financier à Wallis-et-Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, ainsi que des dispositions modifiant le code de commerce à Wallis-et-Futuna. Cette habilitation a donné lieu à :

- **l'ordonnance n° 2019-741 du 17 juillet 2019** portant extension en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code monétaire et financier issues de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises ;

- **l'ordonnance n° 2019-848 du 21 août 2019** portant extension du code de commerce aux îles Wallis et Futuna.

Enfin, l'article habilite le Gouvernement à refondre entièrement le livre VII du code monétaire et financier, relatif à l'outre-mer, dans un délai de vingt-quatre mois. **Cette dernière ordonnance n'a pas encore été publiée.**

4. Articles relevant du suivi de la commission des affaires sociales

Le projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises (PACTE) avait été renvoyé lors de son examen à une commission spéciale, présidée par Mme Catherine Fournier, qui avait désigné quatre rapporteurs : MM. Michel Canevet et Jean-François Husson et Mme Elisabeth Lamure. Sur les 221 articles adoptés définitivement, **20 articles relèvent du champ de compétence de la commission des affaires sociales** qui en assure le suivi, dont 10 n'appelaient pas de mesure réglementaire et 2 ont été déclarés contraires à la Constitution.

a) Modalités de calcul et rationalisation des seuils d'effectifs : un décret pris sur le fil

L'article 11 portait sur les nouvelles modalités de calcul et la rationalisation des seuils d'effectifs. Des dispositions relevant de décrets en

Conseil d'État étaient attendues. Outre la **précision des catégories de personnes incluses dans l'effectif** et les modalités de leur décompte, dans le champ du code de la sécurité sociale, les **conditions dans lesquelles l'effectif salarié et les règles de franchissement des seuils d'effectif sont déterminés** devaient elles être fixées, dans le champ du code du travail, dans les cas :

- de rupture du contrat de travail à durée indéterminée ;
- des installations sanitaires, de la restauration et de l'hébergement ;
- de la prévention des risques en milieu hyperbare ;
- du service de santé au travail.

Le **décret n° 2019-1586 du 31 décembre 2019** relatif aux seuils d'effectif a été pris pour satisfaire à ces différents compléments dans les parties réglementaires des deux codes :

- les **présidents et directeurs de certaines catégories de sociétés** ou de conseils d'administration de celles-ci sont désormais **exclus du champ** de comptabilisation de l'effectif salarié ;
- les articles réglementaires du code du travail **renvoient désormais vers les modalités fixées à l'article L. 130-1** du code de la sécurité sociale, créé par l'article 11 de la loi PACTE.

Le **caractère tardif de publication de ce décret** interpelle cependant : ce décret intervient en effet six mois après la promulgation de la loi PACTE et, surtout, **la veille seulement de l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 11**, prévue au 1^{er} janvier 2020.

b) Offre réservée aux salariés des entreprises publiques : l'application au cas de la Française des jeux dès novembre 2019

L'**article 168** a encadré les **cessions significatives par l'État de participations** dans des entreprises dont celui-ci détient plus de 10 % du capital, fixant une **part proposée aux salariés**. Un décret en Conseil d'État devait fixer les conditions d'application du **dispositif d'offre réservée aux salariés**, notamment les seuils exprimés à la fois en pourcentages du capital de la société et en montants permettant de **déterminer le caractère significatif de la participation cédée**.

L'article 5 du décret n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 a notamment fixé pour les seuils deux cas, selon l'admission ou non des titres aux négociations sur un marché réglementé : en cas d'admission, **les seuils sont fixés à 3 % du capital et 600 millions d'euros et à 15 % du capital et 300 millions d'euros** dans le cas contraire. L'article 6 du même décret a lui précisé **l'application des règles relatives à la capacité de souscription** des personnes éligibles et à la réduction éventuelle, en conséquence, à la part réservée aux salariés.

Les conditions dans lesquelles l'État peut prendre en charge une partie des coûts supportés par l'entreprise qui acquiert auprès de l'État les titres réservés par les salariés et les rétrocède sans délai ont été également encadrées par l'article 7 du décret qui précise que cette prise en charge, qui ne peut intervenir que **sur demande écrite de l'entreprise** et ne porter que sur les frais dont le champ de prise en compte est limité par le même article, est également **plafonnée**.

À chaque cession, le nombre de titres proposés aux personnes éligibles, le prix de cession à ces dernières ou à l'entreprise et, le cas d'échéant, d'autres informations, doivent être précisées par arrêté.

La cession d'actions de La Française des jeux par l'État a été l'illustration des dispositions de l'article 168 et des mesures réglementaires prises pour son application. Les arrêtés des 6 et 20 novembre 2019 ont ainsi fixé le nombre de **3 176 327 actions cédées dans le cadre de l'offre réservée aux salariés**, au prix de l'offre à prix ouvert, soit **19,50 euros**.

L'évaluation de la **capacité de souscription** a cependant conduit à la cession des actions dans une **proportion en-deçà de la proportion légale** de 10 %, celle-ci ayant en outre été **faite à la société**, à charge à elle de procéder sans délai à la **rétrocession à ses salariés et anciens salariés éligibles**.

c) Des dispositions réglementaires prises sur l'ensemble des articles et n'appelant pour l'ensemble pas de commentaire

L'article 38 portait sur la **radiation des fichiers, registres et répertoires des entrepreneurs individuels** ayant réalisé pendant deux années consécutives un chiffre d'affaires nul. Un décret devait fixer le **délai dans lequel le travailleur indépendant** peut s'opposer à cette radiation prévue par cet article dont les conditions d'application devaient être fixées par un décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2019-1080 du 23 octobre 2019 a ainsi **fixé ce délai à un mois** et a **précisé les conditions d'application, notamment en matière d'information** par le directeur d'URSSAF ou de CGSS, tant à destination des autres organismes de sécurité sociale que du travailleur indépendant intéressé lui-même.

L'article 155 portait sur le développement de l'épargne salariale. Le texte a notamment prévu le **plafonnement par décret des frais afférents à la gestion des versements effectués par un ancien salarié sur le plan d'épargne pour la retraite collectif**. Le décret n° 2019-862 du 20 août 2019 a fixé ce plafond à un **montant annuel de 20 euros** ou, si les sommes et valeurs inscrites aux comptes n'excèdent pas 400 euros, à 5 % de celles-ci.

Aussi, l'article a prévu que des critères de performance relevant de la responsabilité sociale des entreprises pouvaient également être intégrés à la négociation en vue de la mise en place d'un régime d'intéressement, de

participation ou d'épargne salariale. **Le décret s'est borné pour ces derniers à un renvoi à des thématiques existantes** listées dans le code de commerce.

L'article 158 a prévu la remise d'un **rapport évaluant les effets économiques de la réduction du plafond de salaire pris en compte dans le calcul de la répartition de la participation**. Ce rapport doit être remis dans les trois ans ; il n'a pas été remis à ce jour.

L'article 161 a prévu que soit fourni à tout bénéficiaire d'un **plan d'épargne salariale** un relevé annuel de situation. Un décret devait déterminer **les mentions portées par ce relevé et son échéance**, ce que le décret n° 2019-862 du 20 août 2019 a satisfait.

L'article 162 a permis des versements par les entreprises sur des plans d'épargne entreprise, même en l'absence de contribution du salarié, dans certains cas dont les conditions devaient être définies par décret. Le décret n° 2019-862 du 20 août 2019 a notamment prévu **un plafond dans le cas d'un versement unilatéral de l'employeur pour l'acquisition d'actions ou de certificats d'investissement émis par l'entreprise** et précisé les **modalités de ces versements** comme de ceux relevant d'un contrat de partage.

La liste des organismes dispensant la formation économique, financière et juridique d'une durée de 3 jours minimum au bénéfice des administrateurs des SICAV d'actionnariat salarié représentant les salariés actionnaires ou les membres du conseil de surveillance des fonds communs de placement d'entreprise représentant les porteurs de parts, prévue à **l'article 167**, est satisfaite par une mesure préexistante.

5. Articles relevant du suivi de la commission de la culture

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication prend en charge le suivi de 9 articles de la loi, dont six articles qui nécessitent des mesures réglementaires d'application.

L'article 118 modernise le certificat d'utilité, instrument privilégié par les PME pour protéger leurs innovations, en allongeant sa durée de six à dix ans, ce qui le rapproche de ce qui existe dans d'autres pays, notamment en Chine et en Allemagne. Il rend également possible la transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention. Le délai et la procédure afférents ont été précisés par le décret en Conseil d'État n°2020-15 du 8 janvier 2020. Dans le cadre des modalités de transformation d'une demande de certificat d'utilité en demande de brevet d'invention, ce texte fixe à 18 mois à compter du dépôt de la demande de certificat d'utilité le délai dans lequel la requête en transformation peut être déposée auprès de l'INPI. Il détermine également les modalités de paiement de la redevance pour l'établissement du rapport de recherche. Enfin, le décret fixe les modalités de dépôt d'une demande provisoire de brevet et les conditions pour sa mise en conformité ou sa transformation en une demande de certificat d'utilité.

L'article 119 élargit les possibilités de participation des personnels de la recherche à la création d'entreprise et aux conseils d'administration et de surveillance d'une entreprise. Le décret n°2019-1230 du 26 novembre 2019 portant application des articles L. 531-1 à L. 531-17 du code de la recherche a précisé le régime d'autorisation applicable à ces « chercheurs entrepreneurs ». Le décret n°2020-24 du 13 janvier 2020 a défini par ailleurs les règles de gestion de la copropriété des résultats de recherche qui s'imposent à défaut d'accord entre les différentes personnes publiques concernées. Il précise les modalités de désignation d'un mandataire unique chargé de la gestion et de l'exploitation des résultats détenus en copropriété. Ce mandataire unique peut opérer seul les actions de protection et de valorisation des résultats en lien avec les entreprises intéressées. La désignation d'un mandataire unique a pour objectif de simplifier les négociations des contrats d'exploitation sur les résultats et d'accélérer le transfert des résultats de la recherche publique vers les entreprises. Enfin, un décret non prévu - le décret en Conseil d'État n°2019-1017 du 2 octobre 2019 portant diverses dispositions relatives au conseil et au président du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur - tire les conséquences de la disposition de l'article 119 qui prévoit la présence d'au moins un membre ayant été autorisé à participer à la création d'une entreprise parmi les neuf membres du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ayant la qualité de chercheur, d'ingénieur ou d'enseignant-chercheur.

L'article 120, introduit par un amendement de l'Assemblée nationale, permet aux établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial et aux fondations reconnues d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche publique d'effectuer des recrutements pour la durée d'un chantier ou d'une opération. Un décret doit fixer la liste des établissements et fondations concernés par ces contrats de chantier. Ce décret n'est pas paru à ce jour.

L'article 121 habilite le Gouvernement à créer par ordonnance une procédure d'opposition aux brevets d'invention. Il s'agit d'instaurer un recours administratif en vue d'obtenir la révocation ou la limitation d'un brevet d'invention délivré par l'INPI. Jusqu'à présent, un brevet ne pouvait en effet être annulé que dans le cadre d'une action judiciaire, ce qui pouvait constituer un frein pour les acteurs économiques les plus faibles, notamment les petites et moyennes entreprises. L'ordonnance n°2020-116 du 12 février 2020 a mis sur pied la procédure administrative d'opposition qui permet un alignement du droit français sur les pratiques d'autres offices de propriété industrielle en Europe et dans le monde.

L'article 129 vise, à titre expérimental, à exonérer pour une durée de trois ans l'accès aux ressources génétiques prélevées sur des micro-organismes en France métropolitaine du dispositif d'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et au partage des avantages découlant de leur utilisation instauré par la loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la

biodiversité. Cette dernière loi visait en effet plus particulièrement les ressources des territoires d'outre-mer, caractérisés par la forte richesse de leur biodiversité et concernés par un risque d'appropriation de ces ressources aux dépens des populations locales. Le décret n°2019-916 du 30 août 2019 du 1er septembre 2019 précise les conditions de suivi et d'évaluation de l'expérimentation excluant du champ d'application du dispositif les micro-organismes de France métropolitaine.

L'article 201 a pour objet la transposition du « paquet » législatif européen « Marques » qui a pour but de moderniser et de rendre plus performants les dispositifs de protection des marques des États membres de l'Union européenne. L'ordonnance n°2019-1169 du 13 novembre 2019 relative aux marques de produits ou de services a ainsi procédé à la transposition intégrale de la directive (UE) 2015/2436 du 16 décembre 2015 rapprochant les législations des États membres sur les marques et adapté la législation française, notamment le code de la propriété intellectuelle, afin d'assurer sa compatibilité avec le règlement (UE) 2017/1001 du 14 juin 2017 sur la marque de l'Union européenne.

6. Articles relevant du suivi de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

L'article 216 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, **les mesures législatives nécessaires pour transposer les modifications apportées par la directive 2018/410 du 14 mars 2018¹ à la directive 2003/87/CE** du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, et assurer la mise en conformité des dispositions du code de l'environnement, du code de l'énergie et du code des douanes à cette directive et aux textes pris pour son application.

Mis en place en 2005, le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (SEQE) **repose sur un principe de plafonnement des émissions globales des sites industriels qui y sont assujettis et d'échange de quotas d'émissions** répartis entre ces sites en fonction de leurs émissions passées et des objectifs de réduction qui leur sont assignés.

Afin d'améliorer son ambition climatique - et en particulier de résorber l'excédent de quotas disponibles - en vue de sa quatrième phase (2021-2030), la directive 2018/410 du 14 mars 2018 **a prévu une importante réforme du SEQE** visant notamment à : porter de 1,74 % à 2,2 % la réduction annuelle de quotas mis sur le marché à partir de 2021 pour atteindre - 43 % d'émissions en 2030 par rapport à 2005, augmenter le volume de la « réserve de stabilité » qui permet

¹ Directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814

d'absorber les quotas excédentaires, mettre à jour les référentiels utilisés pour l'allocation de quotas gratuits afin de refléter l'amélioration des meilleures pratiques disponibles depuis la phase précédente, ou encore permettre aux États d'annuler volontairement une partie des quotas qu'ils mettent aux enchères en cas de fermeture d'une usine de production d'électricité.

Par ailleurs, cette directive a prévu la **mise en place de deux nouveaux fonds** alimentés par une partie du revenu des enchères de quotas : un fonds pour l'innovation dans le domaine des technologies à faible intensité carbone, le captage et le stockage du CO₂, les énergies renouvelables et le stockage de l'énergie, et un fonds pour la modernisation des systèmes énergétiques et l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les États membres aux revenus les plus faibles.

L'**ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019**¹ prise sur le fondement de l'article 216, permet d'assurer la transposition en droit interne des modifications apportées par la directive 2018/410 – elle vise notamment à :

- **modifier les dispositions relatives à la surveillance, à la déclaration et au contrôle des émissions de gaz à effet de serre**, afin principalement de prendre en compte la nouvelle obligation de suivi annuel des niveaux d'activité des installations introduite par la directive 2018/410 ;

- **adapter la procédure d'allocation des quotas gratuits** (possibilité de différer la délivrance de quotas gratuits lorsque l'autorité administrative a connaissance d'éléments susceptibles de conduire à une révision à la baisse des émissions, allocation dynamique des quotas gratuits en fonction du niveau d'activité, récupération des quotas gratuits indûment alloués) ;

- **réviser les dispositions concernant le nombre de quotas mis aux enchères**, notamment pour tenir compte des nouvelles dispositions relatives à la réserve de stabilité ainsi que de la possibilité offerte aux États d'annuler des quotas lors de la fermeture d'une centrale électrique ;

- **permettre à l'autorité administrative d'exclure du SEQE certaines installations émettant moins de 2 500 tonnes de CO₂**, en application de l'article 27 *bis* de la directive, à l'exception de celles qui utilisent des combustibles fossiles exonérés de taxe intérieure sur la consommation.

Le **projet de loi de ratification** de cette ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 29 janvier 2020².

¹ Ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019 relative au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (2021-2030).

² Projet de loi n° 2626 ratifiant l'ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019 relative au système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (2021-2030).

ANNEXES

LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2018-2019

- **Lois d'application directe (22) :**

Loi n° 2019-809 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires du 1^{er} août 2019

Loi n° 2019-811 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 du 1^{er} août 2019

Loi n° 2019-786 relative à la Polynésie française du 26 juillet 2019

Loi n° 2019-789 organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution du 26 juillet 2019

Loi n° 2019-790 organique relative à la nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires du 26 juillet 2019

Loi n° 2019-776 visant à permettre aux conseillers de la métropole de Lyon de participer aux prochaines élections sénatoriales du 24 juillet 2019

Loi n° 2019-744 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés du 19 juillet 2019

Loi n° 2019-721 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires du 10 juillet 2019

Loi n° 2019-707 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française du 5 juillet 2019

Loi n° 2019-487 relative à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 du 22 mai 2019

Loi n° 2019-469 pour la protection foncière des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale du 20 mai 2019

Loi n° 2019-463 tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques locales du 17 mai 2019

Loi n° 2019-290 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations du 10 avril 2019

Loi n° 2019-286 relative à la représentation des personnels administratifs, techniques et spécialisés au sein des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours du 8 avril 2019

Loi n° 2019-221 organique relative au renforcement de l'organisation des juridictions du 23 mars 2019

Loi n° 2019-161 relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte du 1^{er} mars 2019

Loi n° 2018-1244 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer du 27 décembre 2018

Loi n° 2018-1245 visant à sécuriser l'exercice des praticiens diplômés hors Union européenne du 27 décembre 2018

Loi n° 2018-1213 portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018

Loi n° 2018-1201 organique relative à la lutte contre la manipulation de l'information du 22 décembre 2018

Loi n° 2018-1104 de finances rectificative pour 2018 du 10 décembre 2018

Loi n° 2018-892 relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes du 17 octobre 2018

- **Lois mises en application (6) :**

Loi n° 2019-810 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles du 1er août 2019

Loi n° 2019-803 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet du 29 juillet 2019

Loi n° 2019-180 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli du 8 mars 2019

Loi n° 2019-30 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne du 19 janvier 2019

Loi n° 2018-1202 relative à la lutte contre la manipulation de l'information du 22 décembre 2018

Loi n° 2018-957 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites du 7 novembre 2018

- **Lois partiellement mises en application (15) :**

Loi n° 2019-828 de transformation de la fonction publique du 6 août 2019

Loi n° 2019-812 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 du 1^{er} août 2019

Loi n° 2019-791 pour une école de la confiance du 26 juillet 2019

Loi n° 2019-773 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement du 24 juillet 2019

Loi n° 2019-774 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé du 24 juillet 2019

Loi n° 2019-753 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires du 22 juillet 2019

Loi n° 2019-486 relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019

Loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019

Loi n° 2019-72 visant à améliorer la santé visuelle des personnes âgées en perte d'autonomie du 5 février 2019

Loi n° 2018-1317 de finances pour 2019 du 28 décembre 2018

Loi n° 2018-1214 relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger du 24 décembre 2018

Loi n° 2018-1203 de financement de la sécurité sociale pour 2019 du 22 décembre 2018

Loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique du 23 novembre 2018

Loi n° 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous du 30 octobre 2018

Loi n° 2018-898 relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018

- **Lois non mises en application (6) :**

Loi n° 2019-810 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles du 1^{er} août 2019

Loi n° 2019-803 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet du 29 juillet 2019

Loi n° 2019-180 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli du 8 mars 2019

Loi n° 2019-30 habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne du 19 janvier 2019

Loi n° 2018-1202 relative à la lutte contre la manipulation de l'information du 22 décembre 2018

Loi n° 2018-957 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites du 7 novembre 2018

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

Mardi 12 mai 2020

- Présidence de Mme Valérie Létard -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle. – Monsieur le secrétaire général, je vous remercie tout particulièrement d'être présent aujourd'hui pour cette audition, compte tenu de la crise sanitaire que traverse notre pays. Mais le contrôle de l'application des lois à l'occasion du bilan annuel effectué par le Sénat est désormais une étape clé du calendrier de notre institution. Il était donc important que votre audition puisse se dérouler, si ce n'est comme à l'accoutumée, au moins selon des modalités qui puissent permettre un dialogue approfondi et enrichissant.

Les commissions permanentes sont les principaux acteurs du contrôle de la prise des mesures des lois relevant de leur compétence. Toutefois, les circonstances exceptionnelles que nous traversons impliquent une participation en visioconférence pour certains des présidents de commission. Je les remercie toutes et tous de leur mobilisation pour continuer à assurer le suivi de l'application des lois dans des conditions plus délicates que les années précédentes. Sont présents aujourd'hui à cette audition : Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques ; M. Robert del Picchia, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ; M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes ; M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales ; M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ; Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture ; M. Vincent Eblé, président de la commission des finances et Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois.

Lors du premier conseil des ministres de l'année 2020, le Gouvernement a indiqué être pleinement mobilisé pour maintenir à un haut niveau ses résultats en matière d'application des lois. Ceci me conduit évidemment à vous poser une première question, d'ordre général : L'état d'urgence sanitaire a-t-il perturbé le processus de suivi de l'application des

lois ? Comment expliquez-vous l'écart de près de 10 points que nous constatons entre nos deux mesures du taux d'application global sur la session 2018-2019 ? Un recours accru aux mesures différées pourrait-il expliquer cette différence ? Avez-vous eu des difficultés particulières concernant le suivi des mesures nécessaires à la mise en œuvre de certaines lois ?

Je vous propose de commencer par un point général, puis de revenir sur ces questions. Mes collègues vous exposeront à leur tour les interrogations qui leur semblent nécessaires.

Des questions ont été transmises à vos services en amont. Compte tenu des circonstances et de l'actualité législative particulièrement chargée, d'autres vous seront transmises par la suite par écrit. Nous vous remercions d'avance des réponses que vous pourrez nous apporter.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement. – Merci de votre invitation qui nous permet de venir faire le point avec vous sur l'application des lois. Ceci nous conduit, pour préparer cette audition, à nous tourner vers toutes les administrations pour récolter le maximum d'informations. Nous avons renforcé les équipes du secrétariat général du gouvernement grâce à la décision du président Larcher d'affecter un administrateur sur ces questions, ce dont je lui sais gré.

L'état d'urgence sanitaire a conduit à une très forte activité normative dont le gouvernement rend compte hebdomadairement au Sénat. À ce jour, nous avons pris 51 ordonnances et quatre sont encore inscrites au conseil des ministres de demain, et trois la semaine prochaine, ce qui porte le total à 58 en deux mois. Sur les 13 dernières années, nous avons pris en moyenne 43 ordonnances par an, dont 59 en 2019 et 28 en 2018. Cette activité a beaucoup occupé les ministères. Cela n'a pas conduit à ce que l'application des lois ne soit pas traitée mais tous les textes ne peuvent donc être rédigés par les administrations et examinés par le Conseil d'État en même temps, malgré l'immense mobilisation de ce dernier.

Pour donner quelques chiffres, sur les 72 lois votées pendant la période d'octobre 2018 à septembre 2019, il faut retirer les 23 lois ratifiant des accords internationaux qui par définition ne mentionnent pas de décret d'application. Sur les 49 lois restantes, 23 étaient d'application directe et 26 comportaient des renvois à des décrets d'application. Nous avons identifié 715 mesures actives, c'est-à-dire, conformément à l'indicateur de performance de la loi organique relative aux lois de finances, qui demandent des décrets d'application. 589 mesures ont été prises au 31 mars et 619 aujourd'hui. Nous arrivons donc à un taux d'application de 82 % au 31 mars, et 86 % depuis lors.

Vous avez-vous-même, Mme la présidente, donné la réponse à la question du différentiel que nous constatons entre nos calculs. Il est lié aux mesures différées. Par exemple, si la loi prévoit qu'une mesure entre en

vigueur un an et demi plus tard, nous ne la comptons pas dans les mesures dès lors qu'elle est d'entrée en vigueur différée. Nous comptons 104 mesures différées, auxquelles il faut ajouter 37 mesures éventuelles, c'est-à-dire des mesures pour lesquels les décrets d'application identifiés sont facultatifs, dont l'adoption est une faculté offerte par le législateur et non une obligation.

Une fois ces deux types de mesures décomptés, nous parvenons à peu de chose près au même chiffre. Nous pourrions d'ici l'année prochaine harmoniser nos référentiels pour limiter les difficultés de lecture. Je rappelle également que le Premier ministre étant titulaire du pouvoir réglementaire, seuls les décrets sont comptabilisés dans la coordination interministérielle, et non les arrêtés. Un travail de rapprochement pour avoir les mêmes référentiels serait utile.

J'en viens au point le plus significatif. 86 % des mesures ont été prises, ce qui est un taux élevé et représente un chiffre considérable. L'année dernière à la même période, nous avons relevé 461 mesures actives à prendre. Cette année 250 mesures supplémentaires ont été identifiées. Cela représente une augmentation d'environ 50 %. Le taux d'application est quasiment le même pour les projets et les propositions de lois. Nous arrivons à une différence d'un ou deux points au 31 mars, entre 80 % et 82 %. Bien évidemment, nous prenons les textes d'application réglementaires pour les projets comme pour les propositions de lois : une fois la loi publiée, son parcours parlementaire antérieur ne nous intéresse pas en ce qui concerne les décrets d'application.

Je ne vais pas m'étendre sur les 619 mesures que nous avons prises, soit 86 %, mais examiner, sur la base des documents que les présidents des commissions nous ont transmis, les 97 mesures manquantes et donc les 14 % restants. Ces non-parutions peuvent être expliquées par des raisons différentes. J'en distinguerais sept.

La première est celle que vous avez mentionnée. Sur les 97 mesures à prendre, un tiers sont relatives à la loi du 24 juillet 2019 relative à la transformation du système de santé (OTSS). Le ministère des solidarités et de la santé est aujourd'hui totalement mobilisé par la gestion de la crise sanitaire. D'ici fin mai, 14 des 34 mesures d'application qui demeurent à prendre pour la loi OTSS seront publiées, étant actuellement soit au contreseing du ministre, soit au Conseil d'État.

Deuxième raison, divers décrets n'ont pas pu être publiés pour des raisons liées au droit européen. Deux dispositifs ont été déclarés non conformes au droit de l'Union par la Commission européenne, ce qui a empêché de prendre les mesures d'application. C'est le cas du dispositif de suramortissement des navires utilisant des énergies propres figurant à l'article 56 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019 ou le crédit d'impôt cinéma prévu par l'article 146 de la même loi.

D'autres mesures restent à prendre lorsque nous sommes en attente de réponse de la Commission européenne lorsque nous devons lui notifier. Quatre mesures de la LFI 2019 sont en attente de validation, notamment la prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » et les taux du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII) pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.

Enfin, pour répondre à la question du président Eblé s'agissant de la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, deux décrets restent en attente de publication pour l'application des articles 14 et 15, qui octroient respectivement aux agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités par le directeur de leur service et des agents de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Ces projets ont été soumis au Conseil d'État. Des contentieux sont pendants devant la Cour de justice de l'Union européenne sur l'utilisation des données de connexion à la suite d'une question préjudicielle posée par l'Estonie. La Cour devrait se prononcer avant l'été 2020, ce qui pourrait débloquer la procédure d'adoption des décrets.

Troisième raison qui conduit à surseoir à la prise des mesures, l'attente d'avis obligatoire ou l'impossibilité actuelle de procéder à consultation obligatoire. Par exemple, sept mesures d'application prévues par la loi OTSS sont dans cette situation, cinq étant en attente d'une consultation de la Haute autorité de santé concernant la vaccination de la femme et de l'enfant par une sage-femme, le télé soin ou la sécurité sanitaire des eaux de piscine. Deux mesures impliquent la consultation des syndicats hospitaliers qui a été interrompue par la crise sanitaire. Quelques mesures mentionnées par le président Bas sont également concernées, notamment dans la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le projet de décret prévu à l'article 89 de cette loi devait passer au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale de juin qui a été annulé en raison de la crise sanitaire. Cette mesure concernait l'impossibilité pour les candidats de figurer sur plusieurs listes d'admis à un concours organisé par plusieurs centres de gestion.

Dans certains cas, les consultations ont finalement pu se tenir et les textes vont être pris. C'est le cas dans le texte évoqué par le président Maurey sur la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité qui prévoit l'intervention du préfet en cas de défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ou d'augmentation importante des dégâts de gibier. Le Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a rendu son avis sur le projet de décret et le Conseil d'État sera saisi du projet. Enfin, pour revenir sur une mesure évoquée par Mme la présidente Morin-

Desailly, le Conseil supérieur de l'éducation se prononcera le 19 mai sur la disposition prévue dans la loi pour une école de la confiance sur la formation obligatoire pour tout jeune jusqu'à sa majorité. Si la loi du 23 mars 2020 dispense le gouvernement d'un certain nombre de consultations dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ce n'est pas le cas dans le cadre des dispositions que je viens d'évoquer.

Quatrième raison de non publication de décrets, lorsque des difficultés juridiques, notamment survenues pendant l'examen des textes au Conseil d'État, conduisent le gouvernement à revenir devant le Parlement.

Il en va ainsi des 4 mesures prévues à l'article 7 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique relative aux conséquences de la fusion dans les agences régionales de santé du comité d'agence et du comité d'hygiène. En examinant le projet de décret, le Conseil d'État a constaté que la nouvelle rédaction de l'article L. 1432-11 du code de la santé publique ne comportait aucune mention des comités d'agence et des comités d'hygiène en matière sociale et culturelle ou d'activité physique et sportive. Il a estimé que dans le silence du code de la santé publique, la mention des comités dans le décret d'application excédait la rédaction de la loi et que nous devons donc revenir devant le Parlement. A la suite du rejet du projet de décret, le gouvernement a inséré dans le projet de loi portant diverses mesures d'urgence qui est passé la semaine dernière en conseil des ministres une habilitation à l'article 2 pour remédier à cette difficulté. Deuxième exemple, relevé par le président Éblé, pour l'expérimentation d'une carte de paiement pour le revenu de solidarité active (RSA) en Guyane, à Mayotte et à St Martin, le Conseil d'État a estimé que les restrictions imposées à la libre disposition par les allocataires de leurs ressources ne paraissent pas de nature à prévenir la fraude au RSA.

Cinquième raison de non publication d'un décret, lorsqu'un texte existant permet déjà d'appliquer ces dispositions. Nous avons identifié 57 cas. L'article L. 451-1-6 du code monétaire et financier, modifié par la loi n° 2014-1662 dite DDADUE, prévoyait qu'un arrêté du Premier ministre précise les conditions d'accès du public à l'information réglementée sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé. Comme relevé par la commission des finances, la direction de l'information légale et administrative (DILA) assure déjà la mission de stockage de ces informations. Il n'est donc pas prévu de prendre un arrêté et il serait préférable d'abroger la base légale.

Sixième cas, lorsque des raisons tenant au fond nous empêchent de prendre un décret. Mme Primas l'a relevé pour la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (loi « Egalim ») et l'article 230-2-1 du code rural relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs prévoit que ceux-ci contiennent 50 % de produits durables dans les cantines en 2022, dont 20 % de produits biologiques. Le décret doit définir les conditions

d'application progressives de cet article. Mais la concertation menée par le gouvernement montre que les acteurs insistent pour garder de la souplesse pour organiser à son rythme l'atteinte de ces objectifs d'ici 2022. Le gouvernement a donc fait le choix de ne pas prévoir de dispositions supplémentaires.

Septième et dernière raison, lorsque des décrets sont sur le point d'être publiés. M. le président Bas avait pointé la non-sortie du décret sur le télétravail dans la fonction publique et sur la titularisation des apprentis en situation de handicap. Ces deux décrets viennent d'être pris le 6 et 7 mai derniers. D'autres projets de décrets ont été soumis au Conseil d'État, notamment 10 mesures de la loi fonction publique, ou sont au contreseing, 14 pour l'application de la loi Santé et 3 ordonnances prises en application de la loi Énergie-climat qui devraient passer au Conseil des ministres la semaine prochaine. Une quatrième ordonnance est actuellement soumise au Conseil d'État.

Dans le contexte actuel, l'administration reste très mobilisée. Le taux de 86 % est un bon résultat mais il nous reste 14 % de mesures à prendre et nous devons nous y employer.

Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle. – Je laisse maintenant la parole aux présidents et aux représentants des commissions.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Je souhaiterais vous poser plusieurs questions très concrètes à partir d'exemples issus du bilan établi cette année par la commission des affaires économiques.

L'article 102 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (loi « ELAN ») portait sur la gouvernance d'Action Logement. À la suite d'un amendement de notre collègue, la Présidente Valérie Létard, deux évolutions ont été apportées afin de remédier aux dysfonctionnements constatés : la création d'un comité des partenaires réunissant élus et opérateurs du logement social et la suppression de certaines incompatibilités de fonction dans les conseils d'administration du groupe. Or, dans le premier cas, si un décret a bien été pris fin mai 2019, le comité n'a jamais été réuni faute, notamment, d'arrêté. Dans le second, le décret approuvant les nouveaux statuts d'Action Logement n'est toujours pas publié à tel point que la gouvernance du groupe risque d'être renouvelée dans la forme de 2016 et non de la loi ELAN ! Comment l'expliquez-vous ?

Par ailleurs, un décret du 20 avril 2020 a permis la publication de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ce texte est en retrait sur plusieurs points par rapport aux objectifs adoptés par le législateur, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat ». L'article L. 100-4 du

code de l'énergie fixe en effet les objectifs d'au moins 10 % de gaz renouvelable en 2030, de 20 à 30 % d'hydrogène « vert » dans les consommations industrielle et totale en 2030 et d'1 gigawatt par an de capacités installées de production pour l'éolien en mer d'ici à 2024. Or, le décret assortit ces objectifs de conditions restrictives : le premier est fixé entre 7 et 10 % sous réserve de « baisses de coûts » ; le second ne vise que la consommation industrielle ; le dernier varie « selon les prix et le gisement ». Ces restrictions réglementaires sont contraires à la lettre et à l'esprit du législateur. Le Gouvernement entend-il les lever ?

Plus largement, six mois après sa promulgation, la loi « Énergie-Climat » connaît un début d'application difficile : une dizaine de mesures réglementaires publiées sur environ 70 décrets ou arrêtés prévus, une ordonnance prise sur cinq articles d'habilitation, aucun rapport remis au Parlement sur les sept attendus du Gouvernement.

Pour ce qui concerne les habilitations, la ministre de la Transition écologique et solidaire a confirmé devant notre commission faire usage de la prolongation de quatre mois des délais, permis par l'article 14 de la loi « d'urgence sanitaire » : l'ordonnance sur les centrales à charbon n'est pas attendue avant l'été et celle sur l'hydrogène plus tard encore.

Quels sont les éléments statistiques dont dispose le Gouvernement sur l'état d'application de la loi ? Quel est le calendrier prévisionnel envisagé pour la publication de ces mesures, en particulier les ordonnances ?

Pouvez-vous nous assurer que les ordonnances visant à permettre l'application en droit interne du « Paquet d'hiver » seront prises suffisamment tôt pour ne pas placer le droit national en situation de contrariété avec le droit européen ?

Le champ de l'habilitation de l'ordonnance sur les coopératives agricoles prévu à l'article 11 de la loi Egalim prévoyait de « modifier les conditions de d'intervention du médiateur de la coopération agricole pour assurer son indépendance et sa bonne coordination avec le médiateur des relations commerciales agricoles ».

L'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole n'a pas tranché la question en renvoyant cette question à un décret en Conseil d'État pris ultérieurement (nouvelle rédaction de l'article L. 528-3 du code rural et de la pêche maritime).

À cet égard, prendre une ordonnance pour définir ce point finalement par décret aura probablement fait perdre plus d'un an dans la mise en œuvre de cette réforme. Cela ne remet-il pas en cause l'argument de célérité souvent invoqué pour légiférer par ordonnance ?

Le Gouvernement ne semble pas toujours vouloir attendre de tirer les leçons de l'expérimentation. En effet, dans le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique, il a proposé, à l'article 44, de

prolonger par ordonnance l'expérimentation sur le relèvement du seuil de revente à perte (SRP) et l'encadrement des promotions mis en place pour deux ans par la loi Egalim pour une durée de trente mois, sans aucune garantie que le rapport d'évaluation de l'expérimentation au bout de deux ans ne soit remis au Parlement afin qu'il juge de la pertinence du dispositif. Certes, le Gouvernement a entendu les problèmes relevés par le Sénat en proposant d'aménager certains dispositifs, notamment au regard des effets de bord de l'encadrement des promotions en volume. Néanmoins, prolonger une expérimentation avant d'avoir le moindre élément statistique permettant de l'évaluer porte une atteinte au pouvoir de contrôle du Parlement. Pourquoi faire des expérimentations que l'on pérennise sans les évaluer ? Le calendrier posait des difficultés en l'espèce car il aurait fallu adopter une mesure de pérennisation entre la remise du bilan en octobre du rapport et l'expiration au 1er janvier de l'expérimentation. Mais dans ce cas, pourquoi prévoir 30 mois ?

Enfin, l'article 153 de la loi relative la croissance et la transformation des entreprises (loi « Pacte ») prévoit la remise au Parlement, plus particulièrement au président de la commission des Affaires économiques et au rapporteur général de la commission des Finances, d'un rapport relatif à la protection des intérêts économiques de la Nation et au contrôle des investissements étrangers. Il s'agit là d'un sujet auquel notre commission dédie toute son attention, au regard notamment du rachat envisagé des Chantiers de l'Atlantique par Fincantieri et des enjeux de souveraineté industrielle. Le ministre Bruno Le Maire a de surcroît annoncé il y a quelques jours qu'il souhaitait revoir le cadre juridique du contrôle des investissements étrangers à l'aune de la crise économique liée au coronavirus. Pourtant, à ce jour, le Sénat n'a pas reçu communication de ce rapport censé être annuel, alors qu'il s'agit d'un outil de notre mission constitutionnelle de contrôle. Pouvez-vous nous indiquer quand il nous sera transmis, puisque la loi prévoit que le rapport soit annuel, mais qu'aucun n'a été publié depuis mai dernier ?

M. Robert del Picchia, vice-président de la commission des affaires étrangères. – La session 2018-2019 n'a vu la promulgation d'aucune loi dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères et de la défense, au-delà de 19 accords internationaux.

Notre commission suit toujours trois lois adoptées au cours des sessions précédentes. Celles-ci présentent des taux d'application élevés ; 92 %, pour la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025 et 83 % pour les deux autres lois, à savoir la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et la loi de programmation militaire de 2009 pour les années 2009 à 2014. Sur les deux lois de programmation militaires évoquées, nous n'attendons plus au total que trois arrêtés d'une importance relative.

Sur la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'État, nous vous avons encore interrogé l'année dernière sur l'absence de publication du décret relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger. Il ne nous a pas semblé utile de réitérer cette question à laquelle vous aviez répondu l'an dernier que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères poursuivait sa réflexion sur la réforme du supplément familial. Nous en sommes donc toujours au même point et c'est regrettable car cela retarde la bonne mise en œuvre de ce dispositif.

En conclusion, cette dernière remarque mise à part, on peut considérer que, pour notre commission, l'application des lois que nous suivons est globalement satisfaisante sur le plan purement réglementaire. Il m'apparaît que le constat de notre commission, peu législative, n'est pas généralement partagé. Je laisse donc la parole à mes collègues qui ont davantage de questions à vous poser.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Les résolutions européennes initiées par la commission des affaires européennes sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution donnent au gouvernement des orientations pour les négociations avec les 26 autres États membres et les institutions européennes. Le rapport que j'ai présenté en février dernier démontre la réelle influence de notre Haute Assemblée à Bruxelles. Par ailleurs, je rappelle que le Sénat français figure parmi les dix assemblées parlementaires de l'Union européenne les plus actives pour ce qui concerne le dialogue politique avec la Commission européenne.

Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne passe également par un dialogue étroit et fructueux avec la secrétaire d'État chargée des affaires européennes, avec laquelle notre commission débat de façon interactive sur le suivi de nos résolutions, et avec le Secrétariat général aux affaires européennes, qui nous fournit des informations très complètes, même si je les souhaiterais plus régulières, tout au long de l'année. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir renouveler cette demande au secrétariat général aux affaires européennes.

Je vous le disais, les positions politiques exprimées par les 15 résolutions européennes que le Sénat a adoptées entre le 1er octobre 2018 et le 30 septembre 2019, ont connu des suites très favorables. En effet, dans 87 % des cas, nos résolutions européennes ont été prises en compte au cours des négociations ; elles influent directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés et donc sur la législation française.

Dans près de la moitié des cas, nos résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte.

Je peux citer la responsabilisation partielle des hébergeurs de contenus numériques, le devenir des conclusions de la commission d'enquête du Sénat sur l'espace Schengen, le nouveau programme d'investissement pour l'Europe InvestEU qui prend le relais du plan Juncker, dont la France a été le premier bénéficiaire en volume en Europe. Nos positions ont aussi été suivies sur les investissements dans l'intelligence artificielle en Europe et sur la politique spatiale de l'Union européenne. Nous avons aussi obtenu gain de cause sur les normes sociales européennes applicables au secteur des transports, y compris dans le secteur aérien.

Dans 40 % des cas, les positions du Sénat n'ont certes été que partiellement suivies, mais ont quand même permis de vraies avancées. Je peux mentionner l'extraterritorialité des sanctions américaines et le futur programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe ». Nos propositions nourrissent les négociations.

Enfin, nous n'avons pas obtenu gain de cause sur le taux réduit de TVA pour la filière équine ni sur la réforme de la politique agricole commune. Ce dernier sujet est évidemment essentiel et suscite beaucoup de débats et de négociations, et en provoquera encore d'autres, car la crise sanitaire que nous traversons conduit l'Union européenne à réaliser l'enjeu que représente son autonomie, notamment alimentaire. Elle va donc revoir en profondeur son projet de budget pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

J'ajoute qu'au-delà du contrôle sur les négociations que mène le Gouvernement à Bruxelles, la mission de la commission des affaires européennes a été étendue l'an dernier : elle s'était vue confier à titre expérimental, en février 2018, une mission d'alerte pour appeler l'attention du Sénat sur les surtranspositions de nos obligations européennes. Cette mission est désormais consacrée dans le Règlement du Sénat, depuis juin 2019. C'est à ce titre que la commission a pu faire des observations sur le projet de loi relatif à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, en juillet 2019 : elle a ainsi relevé des dispositions allant au-delà de ce qu'imposait le droit européen, et appelé à évaluer plus précisément l'impact des diverses sur-transpositions sur les producteurs, les vendeurs, les collectivités et les ménages. Je tiens néanmoins à exprimer ici une préoccupation : si nous sommes vigilants sur les surtranspositions qui surviennent par le biais des projets de loi, nous n'avons pas la possibilité d'exercer ce contrôle sur les surtranspositions qui pourraient être introduites par le biais d'ordonnances. Comment assurer ce suivi des surtranspositions par ordonnance ? Est-ce une préoccupation que partage le Gouvernement ? Je conclurai en me félicitant du bilan très largement positif de l'action européenne du Sénat, dans lequel je vois un encouragement à la poursuivre.

M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales. – Pour la commission des affaires sociales, en ce qui concerne l'application des lois, les années se suivent et se ressemblent.

Le taux d'application des lois qui relèvent du champ de compétence de la commission est de 64 %, comme l'an dernier et il recouvre les mêmes disparités : une loi de financement de la sécurité sociale généralement très bien appliquée, une grande loi adoptée dans l'urgence comprenant de nombreuses habilitations à légiférer par ordonnances encore peu appliquée et des textes d'origine parlementaire très peu appliqués eux aussi, je pense notamment au texte sur les proches-aidants ou encore à celui sur le droit de résiliation sans frais des contrats de complémentaire santé, pourtant adopté selon la procédure accélérée.

Je voudrais interroger Monsieur le secrétaire général sur la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 et sur la loi Santé.

L'article 46 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a supprimé le financement de l'École des hautes études en santé publique (EHESP) et du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière par les établissements de santé, sociaux et médico-sociaux relevant de la fonction publique hospitalière. Ces opérateurs seront désormais financés directement par l'assurance maladie, le montant étant fixé par arrêté.

Dans l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, il était précisé que ce dispositif entraînerait « une dépense supplémentaire pour l'assurance maladie de 6,2 M€ à compter de 2020, (...) en partie atténuée par les gains d'efficience qui seront réalisés au sein des établissements du fait de cette mesure de simplification ». Or, dès 2019, l'assurance maladie a été appelée à verser 8,6 millions d'euros à l'EHESP en application d'un arrêté du 26 décembre 2019. Et en 2020 cette quote-part a explosé, passant à 42,2 millions d'euros en vertu d'un arrêté du 17 mars 2020. Quelles en sont les raisons ? Y a-t-il une débudgétisation de la part de financement de cet établissement revenant à l'État ? Par ailleurs, la répartition entre organismes devait être fixée par décret. En l'absence d'un tel décret, sur quelle base cette répartition est-elle opérée ?

La loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé est applicable à 30 %. Aucune des onze ordonnances prévues par ce texte n'a été prise en particulier aucune de celles dont la publication était annoncée pour le 1er trimestre 2020.

L'une d'elle, prévue d'ici l'été, doit encadrer les mesures notamment en matière de certification des logiciels professionnels ad hoc permettant de généraliser par étapes la prescription électronique. Alors que la téléconsultation a connu un développement très important -et nécessaire à la continuité des soins- dans le contexte de l'épidémie de Covid-19, un recours plus large à la « e-prescription » a manqué, de l'avis des professionnels de santé, notamment des pharmaciens, afin de sécuriser la transmission et la délivrance des ordonnances médicales. Le Gouvernement envisage-t-il d'accélérer le déploiement de cet outil pour accompagner les mesures

exceptionnelles prises au cours des dernières semaines en vue de faciliter et d'élargir le recours à la télémédecine et au télé soin ? Quel est le calendrier prévu pour cette ordonnance et ses mesures d'application éventuelles ? En outre, les mesures exceptionnelles et temporaires ouvrant, le temps de l'épidémie de Covid-19, le télé soin à certaines professions de santé (comme les masseurs-kinésithérapeutes ou orthophonistes), qui était aussi prévu par cette même loi sans avoir encore trouvé de traduction réglementaire, seront-elles pérennisées ? Au-delà des ordonnances, de nombreux décrets sont encore en attente sur des sujets importants comme le numérique en santé ou encore le début de carrière des médecins pour favoriser l'attractivité des zones sous-dotées. Même si le ministère de la santé a produit une cinquantaine de textes réglementaires au cours des deux derniers mois, je doute qu'il puisse se mobiliser très rapidement sur l'application de la loi Santé. C'est pourquoi je pense que le Gouvernement devrait fournir au Parlement un nouvel échéancier d'application de ce texte et je souhaiterais connaître son intention sur ce sujet.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je voudrais souligner que je participe à l'exercice annuel du bilan d'application des lois depuis plusieurs années et je suis toujours étonné de voir à quel point le secrétaire général du Gouvernement quel qu'il soit est toujours très satisfait du bilan qu'il nous présente et qu'il ne dégage que très rarement des perspectives d'amélioration, sans parler de la possibilité d'émettre des regrets ou des autocritiques.

Pour les quatre lois examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et entrées en vigueur pendant la session 2018-2019, seules les lois ordinaires nécessitaient des mesures d'application. Au 1^{er} avril 2020, une majorité des mesures d'application concernant le texte sur l'Agence nationale de la cohésion des territoires étaient applicables, celle-ci étant applicable avec un taux de 73 %, et la loi créant l'Office français de la biodiversité était applicable à 62 %. Parmi les 25 lois adoptées avant la dernière année parlementaire au cours des dix dernières années relevant des domaines de compétence de la commission, neuf lois nécessitent encore des mesures d'application au 1^{er} avril 2020, ce qui encore beaucoup trop.

Enfin, constat également récurrent, le taux d'établissement des rapports demandés au gouvernement est toujours en dessous de 50%, alors que les assemblées parlementaires et notamment le Sénat ont fait des efforts pour diminuer le nombre de ces rapports. En conséquence, le taux de production de ces rapports devrait être supérieur. Sur les 55 rapports attendus depuis le 1^{er} octobre 2009, seuls 25 ont été transmis à ce jour.

Je voudrais attirer l'attention de M. le secrétaire général du gouvernement sur cinq points.

Le premier me tient particulièrement à cœur, il s'agit de l'habilitation et surtout de la ratification de ces ordonnances. C'est un

problème structurant et de plus en plus prégnant avec l'augmentation de leur nombre. Les ordonnances prises sur le fondement des habilitations prévues dans la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ont été publiées et les projets de loi de ratification ont été déposés. Néanmoins, aucun de ces textes n'a fait l'objet d'une ratification, faute d'inscription à l'ordre du jour des projets de loi de ratification. Nous avons pourtant insisté sur ce point lors de l'examen du projet de loi, en indiquant qu'il serait indispensable que l'examen des mesures de ratification s'accompagne d'un véritable débat sur les choix retenus, afin d'examiner leur adéquation aux objectifs fixés par la loi. Force est de constater que tel n'a pas été le cas et que le Parlement n'a pas eu l'occasion de débattre des choix faits par le Gouvernement.

L'exemple le plus frappant est celui de l'ordonnance sur la gouvernance de la SNCF. Publiée en juin dernier, elle a fait l'objet de sévères critiques par le régulateur quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Ces critiques ont été reprises par notre commission. Or ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2020 et le Parlement est mis devant le fait accompli, sans avoir eu l'occasion de débattre des choix proposés.

Lors de notre déplacement au Conseil d'État il y a quelques mois, celui-ci avait en outre souligné que le Gouvernement prenait parfois des libertés par rapport au périmètre des habilitations à légiférer par ordonnance. Je vous repose donc la question : quel est le calendrier de ratification envisagé pour ces ordonnances, et quel sera le véhicule législatif utilisé ?

Pour l'application de l'article 13 de la loi du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, le décret n° 2019-1432 du 23 décembre 2019 a été pris pour permettre le transfert aux présidents des fédérations départementales des chasseurs de missions exercées précédemment par le préfet concernant la gestion des associations communales de chasse agréées et l'attribution des plans de chasse individuels. L'article 13 de la loi prévoit une intervention obligatoire du préfet en cas de défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique ou d'augmentation importante des dégâts de gibier lorsqu'il est établi qu'elle résulte de prélèvements insuffisants.

Or, vous l'avez souligné vous-même, M. le secrétaire général, dans sa rédaction actuelle, l'article R. 425-9 telle qu'elle résulte du décret du 23 décembre ne prévoit dans ces cas qu'une simple faculté pour le préfet. L'intention du législateur n'a donc ici pas été respectée. Les services du ministère nous ont indiqué qu'il s'agissait d'une erreur. Vous nous avez confirmé qu'un décret spécifique sera pris pour la modifier. Mais quand sera-t-il pris ? Une instruction a-t-elle d'ores et déjà donnée en attendant la publication de cette rectification ?

La crise sanitaire va conduire à adapter le calendrier de la prise des mesures nécessaires à l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire en termes de consultations et de concertations. Quelles marges de manœuvre sont possibles en termes d'adaptation de ce calendrier pour permettre aux acteurs d'être consultés pendant cette période exceptionnelle ?

Quatrième sujet, la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT). Cette loi prévoit que ce nouvel opérateur conclut des conventions pluriannuelles avec l'Agence nationale de la rénovation urbaine (Anru), l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Ces conventions sont déterminantes pour le fonctionnement de l'ANCT car elles doivent prévoir les conditions dans lesquelles ces opérateurs participent au financement de cette agence. En outre, ces conventions devront être transmises au Parlement. Pouvez-vous nous dire quand ces conventions seront adoptées par chaque opérateur et par l'ANCT ainsi que la date de leur transmission au Parlement ? Sur quels critères appréciez-vous l'efficacité et l'efficience de ces outils ?

Plusieurs mesures d'application de la loi n° 2019-428 d'orientation des mobilités doivent impérativement être prises avant la fin de cette année compte tenu des échéances prévues par la loi. C'est le cas du décret relatif aux zones à faibles émissions mobilités, dont la mise en place est obligatoire avant le 31 décembre 2020 sur les territoires qui ne respectent pas de manière régulière les normes de qualité de l'air. Ce décret était censé être publié en avril, qu'en est-il ? C'est également le cas du décret relatif à l'obligation de marquage des vélos, qui entre en vigueur au 1er janvier 2021 s'agissant des vélos neufs. Ces décrets seront-ils publiés suffisamment rapidement pour permettre aux acteurs concernés de disposer d'un cadre juridique stabilisé ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. – Comme lors des précédents bilans, nous pouvons nous féliciter dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication d'une mise en application globalement satisfaisante des lois votées au cours de la session 2018-2019. Vous me permettrez toutefois d'insister dans le cadre de cet exercice sur les éléments moins positifs ou qui simplement nous posent question. Je concentrerai mes remarques sur deux lois d'origine gouvernementale.

J'aborderai tout d'abord la loi pour une école de la confiance qui a constitué le « morceau de choix » de notre activité législative en 2019 et qui nécessitait un nombre important de mesures réglementaires. Parmi les mesures d'application manquant à l'appel, trois nous tiennent particulièrement à cœur puisqu'elles concernent des dispositions d'origine

sénatoriale et portent sur un sujet sensible, l'école inclusive, priorité du gouvernement par ailleurs. Il s'agit tout d'abord du décret d'application de l'article 30 prévoyant l'élaboration de conventions relatives à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires en vue de la scolarisation des élèves en situation de handicap. Il s'agit également du décret d'application de l'article 31 relatif au dispositif intégré des établissements et services médico-sociaux pour accompagner les élèves présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages.

Sur ces deux dispositions, le Gouvernement, par la voix du ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, nous avait fait part lors des débats de son volontarisme. Où en est-on aujourd'hui ? Quels sont les problèmes rencontrés ?

Par ailleurs, qu'en est-il du décret prévu à l'article 13 qui instaure à partir de la rentrée 2020 une visite médicale à six ans pour dépister des problèmes de santé susceptibles de pénaliser les enfants dans leurs apprentissages. Nous attendons de ce décret qu'il élargisse au-delà du cercle de la médecine scolaire les personnels qui peuvent réaliser ce dépistage, pour rendre cette mesure pleinement opérationnelle. Certes le Gouvernement n'est pas « en retard », mais le mois de septembre va rapidement arriver et il devient urgent de prendre ce texte d'application.

Enfin, l'article 15 de la loi prévoit une formation obligatoire pour tout jeune jusqu'à sa majorité. Vous nous avez répondu sur ce point lors de votre introduction.

J'en viens à la loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris dont l'ensemble des mesures d'application ont été publiées. J'ai deux questions très précises sur l'association du Parlement à l'application de la loi.

En premier lieu, êtes-vous en mesure de nous indiquer quand l'établissement public créé pour assurer la conduite du chantier de restauration réunira pour la première fois le comité composé des Présidents des commissions des finances et de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat, institué par l'article 8 de la loi ? Nous avons envoyé au ministre un courrier avec mon collègue Vincent Éblé sur ce point, à son initiative.

En second lieu, pouvez-vous nous dire quand le rapport annuel faisant état du montant des fonds recueillis, de leur provenance, de leur affectation et de leur consommation nous sera transmis ?

Enfin, même si nous savons que leur élaboration a été compliquée par les arrêts du chantier dans la phase de diagnostic, avez-vous une information sur la parution des ordonnances permettant de déroger au droit commun dans le cadre des travaux de restauration ? Le délai d'habilitation expire en effet le 29 juillet 2020.

Je vous remercie, Monsieur le Secrétaire général, pour l'ensemble des réponses que vous pourrez nous apporter.

M. Vincent Éblé, président de la commission des finances. - Parmi les huit lois examinées au fond par la commission des finances et promulguées entre le 1er octobre 2018 et le 30 septembre 2019 - en incluant les dispositions de la loi du 22 mai 2019 dite « Pacte » entrant dans notre champ de compétence - trois étaient d'application directe.

Pour ce qui concerne les cinq autres lois qui nécessitaient des mesures d'application, je rappellerai les points suivants :

- la loi du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques ne contenait qu'une seule disposition d'application réglementaire, devenue sans objet ;

- les articles de la loi du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, examinés par notre commission, étaient également d'application directe, hormis un rapport qui doit attendre le dépôt des déclarations de revenus. Je regrette cependant que le comité créé pour suivre la gestion des dons ne se soit pas encore réuni ;

- j'avais évoqué l'an passé la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude qui est désormais largement appliquée - hormis ses articles 14 et 15 qui octroient aux agents des douanes et de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves ; ils nécessitent d'attendre le résultat d'un recours préjudiciel pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Avec le rapporteur général, nous avons en tout état de cause réalisé un déplacement à Bercy pour contrôler la mise en application de cette loi et il en a été rendu compte devant la commission.

Ainsi, les principales mesures d'application que je mentionnerai concernent la loi de finances pour 2019, et la loi dite « Pacte », ainsi que le « stock » de lois antérieures.

S'agissant de la loi de finances pour 2019, je relève une forte augmentation de dispositions appelant une mesure réglementaire avec 119 renvois à un texte réglementaire.

Si le taux de mise en application globale progresse par rapport à l'an dernier (88 % contre 81 %) -ce dont il faut se féliciter- je dois regretter l'allongement moyen des délais de publication, moins du tiers des textes réglementaires ayant été publiés avant le délai de six mois. Par ailleurs, pas moins de sept mesures d'application de la LFI 2019 sont conditionnées à la réception préalable d'une réponse de la Commission européenne sur sa conformité avec le régime des aides d'État. Au 31 mars 2020, quatre mesures sont toujours en attente : la réforme du régime d'imposition des produits de cession ou concession de brevets ; la prorogation d'une année du taux

renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » ; la prorogation des aides fiscales à l'économie ultra-marine ; enfin les taux du crédit d'impôt recherche (CIR) et du crédit d'impôt innovation (CII) pour les dépenses éligibles exposées dans des exploitations situées sur le territoire de la Corse.

Question n°1 : Pouvez-vous nous dire, Monsieur le Secrétaire Général du Gouvernement, si les demandes ont été toutes faites à la Commission européenne ? Quels sont les délais de réponse et pourquoi ces réponses ne sont-elles pas disponibles ? Je note aussi que l'article 231 de la LFI 2019 qui autorise la cession à l'État, à titre onéreux, des emprises immobilières d'une superficie de 8 650 m² contiguës aux abords du bâtiment du Grand Palais, dans le cadre du projet de restauration de celui-ci, n'est pas appliqué.

Question n°2 : Monsieur le Secrétaire Général, pouvez-vous nous en dire davantage sur la prise de l'arrêté qui conditionne cette cession ?

Concernant le sujet des expérimentations, sur lequel Mme Létard a souhaité que nous fassions un focus particulier cette année, je veux citer l'article 268 de la LFI pour 2019 qui concernait l'expérimentation du service du RSA par la remise d'un titre de paiement délivré par la caisse d'allocations familiales en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Le Conseil d'État, saisi pour avis du projet de décret d'application, a estimé que les dispositions étaient contraires à l'article 74 de la Constitution. Cette difficulté juridique ne se pose toutefois que pour Saint-Martin, collectivité d'outre-mer soumise à un régime de répartition des compétences particulier. La Guyane et Mayotte étant pour leur part régis par le principe d'identité législative, une mise en œuvre de l'expérimentation dans ces deux territoires aurait été pleinement possible. Elle faisait d'ailleurs partie des mesures envisagées par le gouvernement pour éviter les risques de fraude. Question n°3 : Pouvez-vous donc nous dire pourquoi l'expérimentation prévue à l'article 268 de la LFI 2019 n'est pas encore entrée en vigueur en Guyane et à Mayotte ?

Pour ce qui concerne la loi dite « Pacte », pour les raisons que vous connaissez, la plupart des textes d'application des articles relatifs à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) n'ont pas été publiés.

S'agissant des lois ayant une certaine ancienneté, je constate que des mesures très anciennes ne sont toujours pas appliquées.

Ainsi, plusieurs mesures prévues parfois depuis 2011 concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole ne sont toujours pas prises au motif que des négociations avec certaines professions seraient toujours en cours, ce qui est difficilement compréhensible.

Je peux citer aussi l'article 134 de la loi de finances pour 2012 qui portait sur le régime de licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer. Cela veut-il dire que nous sommes moins actifs pour les territoires éloignés ? L'entrée en vigueur de cette disposition a été, au gré des

lois de finances initiales, repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019. Le rapporteur général, par amendement, avait proposé la suppression de ce dispositif qui apparaissait comme un effet d'annonce.

Question n°4 : Pouvez-vous nous donner des explications sur des retards aussi importants et sur la pertinence de maintenir en l'état les dispositions légales ?

Je conclurais sur deux points.

En ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, neuf ordonnances sont encore en attente de ratification, alors que sept ordonnances ont été publiées il y a plus de quatre ans, et la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015. Il conviendrait d'accélérer le processus de ratification.

Enfin, je relève que le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport demeure élevé, alors que le taux de remise s'avère très bas. Moins du quart des rapports attendus ont ainsi été remis sur la période. Il faut rappeler que 82 % de ces dispositions sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale. Nous devons collectivement nous interroger sur la pertinence de ces demandes de rapports, d'autant que même lorsqu'ils sont remis, leur qualité laisse souvent à désirer : on peut ainsi donner l'exemple du rapport relatif à l'évolution des dépenses et des ressources de la Société du Grand Paris remis en novembre dernier, qui était très attendu, mais qui n'a donné aucune information réellement nouvelle et n'était qu'une compilation d'éléments déjà connus et publiés. L'intervention directe des parlementaires pour obtenir ces informations est souvent plus efficace que d'attendre un rapport.

Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois. – Comme vous le savez, notre assemblée attache, depuis maintenant 50 ans, une importance particulière à sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques. Le suivi de l'application des lois constitue une très bonne illustration de l'efficacité de ce contrôle et votre audition sur ce sujet, à présent annuelle, en atteste. Le Sénat a d'ailleurs étoffé son règlement depuis un an puisque le rapporteur d'un texte est désormais compétent pour suivre l'adoption par le Gouvernement des mesures réglementaires afférentes.

Ce volet de nos travaux de contrôle est donc essentiel puisqu'il permet de s'assurer du respect de l'obligation constitutionnelle, qui incombe au Gouvernement, de prendre les mesures d'application nécessaires à l'effectivité de la loi, et vous savez que la critique peut, à cet égard, porter tout autant sur l'absence de texte d'application que, à l'inverse, sur l'invention dans certains cas d'un « carcan réglementaire » qui peut aller jusqu'à remettre en cause l'esprit même de certaines dispositions législatives...

Au terme de ses travaux, la commission des lois ne peut que regretter le relâchement constaté cette année dans la publication des mesures d'application, alors même que la situation semblait s'être améliorée les années précédentes.

Nous constatons en effet qu'au 31 mars 2020, s'agissant des mesures réglementaires prises pour l'application des textes que la commission des lois a examinés au fond sur l'année parlementaire 2018-2019, seules 49 % des 205 mesures attendues avaient été prises, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant. Ce relâchement est d'autant moins anodin que la commission des lois examine chaque année au fond environ 40 % de l'ensemble des lois promulguées, hors ratification de conventions internationales.

Certes, comme les années précédentes, ce taux doit être considérablement nuancé puisqu'il n'a qu'une portée limitée : il ne préjuge pas de la qualité des mesures prises et il est, cette année, pour l'essentiel, le résultat de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, laquelle contient un nombre important de dispositions législatives pour lesquelles des mesures d'application, bien que non prises à ce stade, concernent des dispositions que le Gouvernement a la faculté de différer dans le temps.

Plutôt que de commenter ce taux, nous souhaitons donc attirer l'attention du Secrétariat général du Gouvernement sur des mesures importantes non prises, ou prises avec un retard conséquent, d'ailleurs parfois fort opportunément dans les jours qui précèdent la présente audition.

J'évoquerai donc brièvement quatre mesures d'application non prises au 31 mars 2020 :

En premier lieu, l'article 91 de la loi de transformation de la fonction publique, que vous avez-vous-même évoqué lors de votre intervention, a ouvert la possibilité aux employeurs publics, à titre expérimental et pendant cinq ans, de titulariser directement des apprentis en situation de handicap. Cette mesure reprend l'une des préconisations que j'avais formulées dans un rapport d'information que nous avons consacré, avec mon collègue Didier Marie, au handicap dans la fonction publique. J'ai récemment eu l'occasion d'attirer l'attention de M. Olivier Dussopt sur ce retard regrettable, lors d'une audition, et constate que le décret a finalement été publié quelques jours plus tard, plus de neuf mois après la promulgation de la loi, au Journal Officiel du 7 mai 2020. Au 31 mars 2020, il manquait également un décret, prévu à l'article 49 de cette même loi, pour préciser les conditions de recours ponctuel au télétravail. Ce décret était devenu prioritaire en raison de l'extension du télétravail dans le contexte de crise sanitaire que nous connaissons et il était difficilement justifiable que nous soyons toujours dans l'attente d'une telle mesure : ce décret a également été publié au Journal officiel il y a seulement cinq jours. Il n'était que temps, vu la situation actuelle, mais il n'en demeure pas moins qu'un tel retard a pénalisé

l'ensemble des agents publics alors qu'à l'inverse, le respect d'un délai de parution raisonnable aurait permis, avant la survenance de la crise sanitaire, de mieux protéger les droits des agents et de préciser le rôle des managers. Pouvez-vous expliquer les raisons de ces retards ?

La même loi de transformation de la fonction publique prévoit, en son article 60, d'alléger la formation initiale des policiers municipaux, en raison de leurs expériences professionnelles antérieures. Souhaitée par les employeurs territoriaux, cette disposition également d'origine sénatoriale concerne notamment les anciens policiers et gendarmes se reconvertissant dans un emploi de policier municipal. Les conditions de cet allègement sont renvoyées au statut particulier du cadre d'emploi des agents de police municipale, défini par un décret de 2006. Ce dernier n'ayant pas été modifié, les allègements de la formation initiale des policiers municipaux ne sont donc toujours pas applicables. Enfin, le décret permettant la mise en œuvre de l'open data des décisions de justice, prévu à l'article 33 de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice n'a, lui non plus, toujours pas été publié. Il s'agit d'assurer l'open data des décisions de justice, tant de l'ordre judiciaire qu'administratif. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique avait déjà prévu ce principe qui n'avait néanmoins jamais été mis en œuvre. L'article 33 est donc toujours inapplicable, alors que le principe de l'open data des décisions de justice est prévu par la loi depuis plus de trois ans. Un projet de décret a été rendu public par la Chancellerie le 13 décembre 2019 et soumis à une concertation qui, semble-t-il, n'a pas encore abouti. On ne peut qu'espérer que la Chancellerie fera les efforts nécessaires pour que cette mise en œuvre aboutisse. Le retard du Gouvernement est tout à fait symptomatique du déficit numérique de la justice, qui en paye aujourd'hui lourdement le prix dans sa gestion de la crise sanitaire du covid-19. Je suis convaincue que l'exécutif en tirera à terme les enseignements, même s'il est regrettable que ce soit à l'issue d'une crise aussi importante.

Pouvez-vous nous indiquer les raisons de cette absence de mesure d'application, et la date envisagée pour adopter ces mesures nécessaires ?

Enfin, j'attire votre attention sur une réalité à propos de laquelle la commission des lois du Sénat est particulièrement vigilante depuis trois ans. La tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances plutôt qu'à la navette législative ordinaire devient en effet préoccupante. Les présidents Maurey et Eblé l'ont également évoqué dans leurs propos. Comme l'avait confirmé l'an dernier Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, devant les sénateurs lors du débat annuel de l'application des lois : « de 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées ». Pour l'année 2020, compte tenu de la crise sanitaire, le nombre d'ordonnances sera d'ailleurs largement supérieur au nombre de lois adoptées par le Parlement. Je note d'ailleurs qu'un nouveau

projet de loi comportant de larges habilitations a d'ailleurs été adopté en conseil des ministres la semaine dernière.

L'argument, généralement soulevé, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps et de contribuer à une forme d'efficacité se heurte en tout cas à ce que nous constatons ces derniers jours : le recours massif aux ordonnances peut en effet être source d'insécurité juridique. Ainsi, l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, publiée au Journal Officiel du 26 mars a par exemple été modifiée par une ordonnance rectificative du 15 avril 2020 créant un nouveau titre spécialement applicable aux enquêtes publiques, à l'urbanisme et à l'aménagement. Une semaine seulement après l'entrée en vigueur de ces nouvelles modifications, une ordonnance du 22 avril étendant des aménagements à certaines demandes d'autorisation prévues par le code de la construction et de l'habitation a été prise. Ces règles ont de nouveau été redéfinies par une ordonnance publiée le 8 mai. Il faudrait, pour être complet sur cette instabilité du droit applicable ajouter la possibilité de déroger à ces dispositions ouvertes ultérieurement par décret. Sans méconnaître les contraintes d'urgence - indéniables, en l'occurrence - dans laquelle ces ordonnances ont été prises, nous formulons le souhait que les modifications réitérées, cinq fois en un mois, de la législation en matière d'urbanisme constitueront, pour l'exécutif, une prise de conscience des limites manifestes du recours massif aux ordonnances, au surplus lorsqu'elles n'ont pas été précédées des consultations obligatoires en principe applicables.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement. - Merci beaucoup. J'ai peut-être été tout à l'heure insuffisamment clair : j'ai voulu centrer mon propos sur les 14 % de mesures non prises, afin de montrer qu'il n'y avait pas de satisfecit sur les 86 % qui étaient pris. Nous devons tendre à prendre les mesures qui ne l'étaient pas. C'est bien là le sens de notre action.

Je vais relayer auprès des ministres la totalité des demandes que vous avez formulées. Je vais cependant répondre à une partie d'entre elles, en vous priant de m'excuser si certaines réponses renvoient à des documents ultérieurs.

Mme la présidente Primas est revenue sur plusieurs points. Concernant la loi ELAN et dans l'attente de la nouvelle gouvernance envisagée par le gouvernement, il est exact que l'adoption des nouvelles dispositions réglementaires relative à la gouvernance est suspendue. Mais je relaierai vos propos sur le manque de l'arrêté qui a été pris. De même, je relaierai vos questions au ministère de la transition écologique et solidaire, qui nous a fourni des éléments qui vous seront communiqués, relatifs à la conformité des dispositions qui ont été prises sur les fourchettes d'hydrogène bas carbone ou sur le rythme d'attribution afin de porter progressivement les capacités de l'éolien en mer à un gigawatt. Les éléments

qui nous ont été fournis allaient dans le sens de la conformité et vous seront communiqués pour qu'un dialogue fructueux puisse se nouer sur ce point.

Le point principal est lié aux délais pour la loi Énergie-climat. Dans le cadre de la loi du 23 mars 2020, le délai de prise des ordonnances a été prolongé de quatre mois par le Parlement. C'est dans ce cadre que j'ai cité tout à l'heure les quatre ordonnances qui devraient passer au conseil des ministres dans les prochaines semaines. Pour la loi Egalim que vous avez citée, une disposition figure dans le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique. Le Parlement devra se prononcer pour savoir si l'expérimentation pourra être prolongée au vu du premier bilan qui peut en être fait. Je suis revenu plus tôt sur les mesures concernant la restauration collective.

Concernant les rapports de manière générale, je transmettrai aux ministères la nécessité relevée par l'ensemble des présidents de faire davantage.

Pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Del Picchia a bien voulu relever que nous étions à 100 % d'application de la loi de programmation militaire, les derniers textes restant à prendre étant des arrêtés.

Je transmettrai au secrétariat général pour les affaires européennes les remarques du président Bizet. Il n'y a aucun doute sur le fait que le gouvernement cherche à lutter contre les surtranspositions de manière générale. Nous sommes à votre disposition pour tenter de trouver un moyen de mieux remédier aux surtranspositions dans les ordonnances, qui est un point important de l'action normative du gouvernement.

Pour la commission des affaires sociales, je relaierai auprès du ministre la question assez technique des financements de l'école des hautes études en santé publique, afin de savoir si la dotation de l'assurance maladie qui a été faite en 2019 et le montant de la contribution effectuée en 2020 tenaient compte ou non de 25 millions d'euros avec un ressaut résiduel dû à la non compensation de la part des contributions résiduelles. La principale difficulté est celle indiquée par le ministre, c'est-à-dire partager avec le Parlement une perspective calendaire sur la sortie des décrets de la loi OTSS parallèlement à son action sur la pandémie. Pour la loi sur les proches aidants, la mesure concernant l'application aux agents publics de la disposition du code du travail relatif à l'abondement du code personnel de formation a été prise pour les fonctionnaires civils. Il reste à la prendre pour les militaires. Elle devrait être soumise au conseil supérieur de la fonction militaire durant le mois de juin selon le ministère des armées.

M. Maurey a insisté sur les projets de loi de ratification, ce que je relaierai auprès du ministère des relations avec le Parlement en vue de l'établissement de l'ordre du jour. Pour la loi OFB, le ministère m'a indiqué qu'il allait prendre une instruction pour la modification obligatoire du plan

de chasse individuel en cas de défaillance grave dans la prise en compte par le plan de chasse des orientations du schéma départemental de gestion cynégétique alors même que le Conseil d'État devrait être prochainement saisi du projet de décret que j'ai évoqué. Pour la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, nous sommes dans un des cas où la consultation d'un organisme n'a pas pu se dérouler. Pour l'ANCT, vous m'avez interrogé sur les conventions : celles avec l'ANRU et le Cerema ont déjà été adoptées pour les conseils d'administration de ces opérateurs. Elles sont inscrites à l'ordre du jour du conseil d'administration de l'ANCT le 17 juin, et seront transmises par la suite au Parlement. Concernant la loi d'orientation sur les mobilités, ce sont des mesures différées, que nous ne prenons pas en compte dans les statistiques. Le décret relatif aux zones à faibles émissions et celui sur les vélos neufs doivent être pris rapidement. Le premier est dépendant du projet de décret relatif au non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air donnant lieu à une obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions ; ce projet de décret devrait être soumis à la consultation pour la seconde fois, consultation qui devrait s'achever le 22 mai. Le projet de décret est déjà passé devant le CNEN et a reçu un avis favorable, et la publication devrait être envisagée pour la première semaine de juin. Le projet de décret sur l'obligation de marquage des vélos doit sortir cet été pour avoir plusieurs mois d'avance sur l'entrée en vigueur.

Outre son jugement général sur l'application des lois, Mme Morin-Desailly a bien voulu m'interroger sur des dispositions prévues par la loi pour une école de la confiance. Les deux décrets prévus aux articles 30 - relatif à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires s'agissant de la scolarisation des élèves en situation de handicap - et 31 - relatif au fonctionnement en dispositif intégré des établissements et services médico-sociaux pour accompagner des enfants, adolescents et des jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques - que vous avez cités sont en cours de finalisation et seront soumis très rapidement au Conseil national consultatif des personnes handicapées et au Conseil supérieur de l'éducation. Ces textes devraient être adoptés si possible en juin ou en juillet.

Pour la visite médicale à six ans, il s'agit d'une mesure en vigueur différée. Sa publication aura lieu avant les vacances scolaires pour l'entrée en vigueur du dispositif à la rentrée scolaire 2020. Concernant la loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, je vais relayer auprès de la Première présidente par intérim de la Cour des comptes votre demande concernant le comité réunissant le président de la Cour des comptes et les présidents des commissions de la culture de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le rapport prévu par l'article 6 de la loi sera remis au Parlement avant l'échéance prévue. Le projet d'ordonnance sur les premiers travaux de restauration est toujours en discussion. Je soulignerai au ministère votre attente sur ces questions.

Pour répondre à M Éblé, j'ai mentionné dans mon introduction certaines mesures, notamment sur la question de nos échanges avec la Commission européenne. La Commission nous a demandé des renseignements complémentaires sur la prorogation d'une année du taux renforcé de la réduction d'impôt « Madelin » le 27 janvier, nous y avons répondu le 30 janvier, elle nous a demandé des renseignements complémentaires le 21 février, nous y avons répondu le 9 mars et nous sommes toujours en attente d'un retour de la Commission. Par ailleurs, sur les taux du crédit d'impôt recherche sur le territoire de la Corse, la Commission européenne nous a convié à une réunion de travail le 16 janvier. Nous leur avons fourni l'ensemble des informations, mais nous n'avons toujours pas de réponse sur la pré-notification.

La cession des terrains du Grand Palais dépend d'un arrêté de la Ville de Paris qui a bien été pris. Les références cadastrales ont été modifiées en conséquence de la création de deux parcelles nouvelles.

Sur l'expérimentation de la LFI 2019, l'avis du Conseil d'État du 25 juin 2019 est un avis générique, qui n'est pas propre à la situation de St Martin et qui ne se fonde pas sur la question de l'identité législative. Le gouvernement est très attentif à ce dispositif.

Concernant la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, j'avais évoqué la question préjudicielle estonienne sur laquelle vous êtes revenu.

Un retard excessif est constaté pour l'application de l'article 72 de la loi de finance rectificative pour 2015 sur la télédéclaration des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes. Cette situation pourrait se régler, car le taux de dématérialisation est de 96 %. Le ministère m'a chargé de vous dire que ce taux pourrait convaincre les derniers professionnels de la nécessité de s'adapter en la matière. Je relaierai votre question concernant l'article 134 de la loi de finances pour 2012 à Mme la ministre des outre-mer sur les licences de tabac outre-mer.

Enfin, pour la commission des lois, le pourcentage que vous avez cité tient compte des mesures différées. Sans celles-ci, nous arrivons au 12 mai 2020 à un taux d'application de 78 % pour les textes examinés par la commission. Nous pourrions nous rapprocher sur ce point. Certains décrets ont été repris récemment. D'autres mesures restent à prendre, comme le décret relatif à l'entretien de carrière pour les métiers à risque. Nous relaierons la nécessité d'une entrée en vigueur rapide auprès du ministère de la fonction publique.

Nous vous transmettrons les éléments complémentaires aux questions qui ont été posées aujourd'hui. Nous inciterons les ministères à revenir directement vers les commissions sur les points qui ont été soulevés.

Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des

votes et du contrôle. – Merci pour vos réponses et nous vous remercions aussi de nous apporter ultérieurement des éléments de précision sur les points auxquels vous n’avez pas apporté de réponse aujourd’hui. Je remercie également l’ensemble de mes collègues pour leurs interventions. Nous attendons que M. le président du Sénat nous communique, lors de la prochaine conférence des présidents, la date à laquelle nous nous retrouverons pour le débat en séance qui aura lieu en juin.