

N° 658

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2022

RAPPORT D'INFORMATION

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022,

FAIT

Par Mme Pascale GRUNY,

Président de la délégation du Bureau
en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances

SYNTHÈSE

Le présent bilan, présenté par Mme Pascale Gruny, Président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, 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 y figurent également. Ce rapport d'information analyse la mise en application des lois votées lors de la session parlementaire 2020-2021, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021.

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 57 %, soit un taux inférieur à celui de l'année précédente (60 %). Or, la session 2019-2020 avait été fortement affectée par la crise sanitaire, ce qui n'est pas le cas de la session 2020-2021 étudiée par le présent rapport. En incluant les mesures d'application prises mais non prévues, ce taux est de 63 % (62 % pour l'année précédente). Parmi les mesures d'application attendues, 451 mesures ont été prises, et 341 restent à prendre. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, le taux d'application atteint 63 %. Ce niveau anormalement bas, malgré la sortie de la crise sanitaire, s'explique en grande partie par le taux d'application constaté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui atteint le niveau exceptionnellement faible de 10 %, en raison du retard dans la publication des textes qu'appelle la loi « Climat et Résilience ».

En moyenne, les mesures réglementaires d'application ont été publiées six mois et neuf jours après la promulgation de la loi, soit un délai moyen, bien qu'en amélioration par rapport à la session précédente, supérieur à la limite de six mois que s'est fixé le Gouvernement. Une fois encore, ce délai contraste avec la rapidité exigée du législateur par le Gouvernement : 37 des 51 lois promulguées au cours de la session écoulée ont fait l'objet d'un examen en procédure accélérée.

Particulièrement faible lors de la session précédente (28 %), le taux de remise des rapports l'est encore davantage cette année (21 %), et cela malgré les efforts renouvelés du Sénat pour en restreindre la demande.

Enfin, une analyse de l'origine des 792 mesures appelées en application des textes votés montre que 17 % sont requises par un amendement sénatorial. **Mais, alors que le taux global de mise en application des mesures prévues s'établit à 57 %, le Sénat constate un différentiel très important selon la provenance de la mesure, puisque ce taux chute à 33 % pour les mesures issues d'un amendement sénatorial.** Ce taux s'établit, pour les amendements du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, à 52 %. Cet écart frappant interroge quant au respect de la volonté du législateur, lorsque celle-ci émane originellement du Sénat.

Dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place. Un débat annuel est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022.**

Tableau synthétique des principales données du bilan de l'application des lois votées lors de la session 2020-2021, comparées avec celles de la précédente session

	Session 2020-2021
Nombre de lois votées lors de la session 2020-2021, hors conventions internationales	51 (+8)
Taux d'application des lois de la XVème législature	77 % (-1 pt)
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	37 (+11)
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2020-2021	57 % (-3 pts)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2020-2021	127 (+13)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2020-2021 non remis en date du 31 mars 2022	100 (+18)
Délai moyen de parution des mesures d'application pris lors de la session 2020-2021	6 mois et 9 jours (-22 jours)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
AVANT-PROPOS	13
PREMIÈRE PARTIE : PRINCIPALES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS.....	15
I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL DE CONTRÔLE INDISPENSABLE DU SENAT	17
II. LES DONNÉES DE LA SESSION 2020-2021	25
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES COMMISSIONS	41
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	43
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	291
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	311
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	443
COMMISSION DE LA CULTURE	545
COMMISSION DES FINANCES	573
COMMISSION DES LOIS	709
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE.....	801
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÉLÉRATION ET À LA SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE ...	821
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	867
ANNEXES	873
RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2020-2021 ...	875
CONTRIBUTION DE MADAME LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT.....	879

L'ESSENTIEL

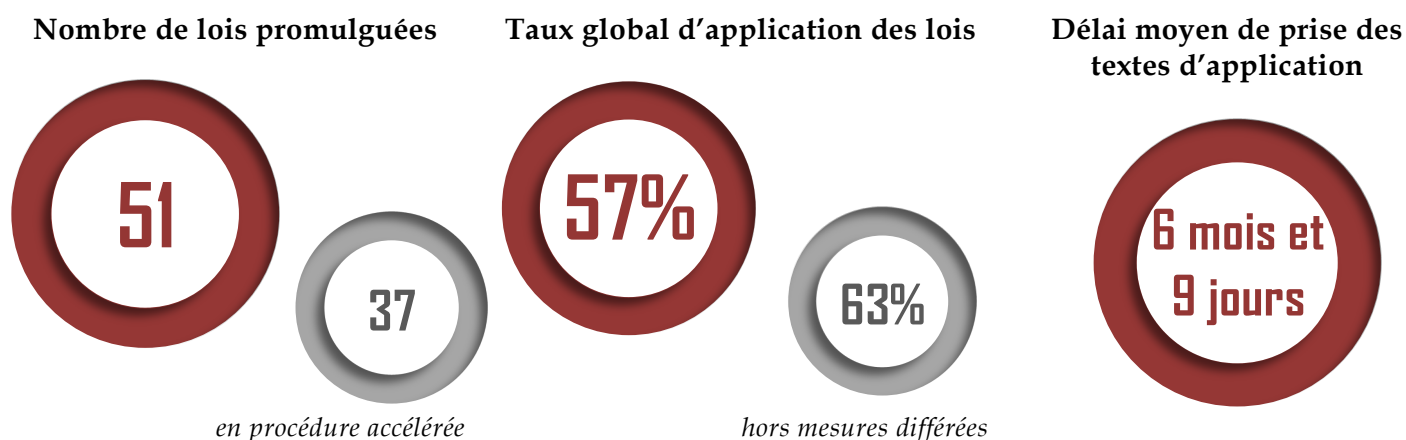
Présenté par Mme Pascale Gruny, Vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022 porte sur les lois adoptées lors de la session 2020-2021. Il s'appuie sur le suivi, par les commissions permanentes, des textes pris en application des lois relevant de leur compétence, ainsi que sur les statistiques générales calculées par le logiciel APLEG.

I. LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2020-2021

A. L'APPLICATION DE LA LOI: UNE OBLIGATION JURIDIQUE À FORTE RÉSONANCE POLITIQUE CONTRÔLÉE PAR LE SÉNAT

Depuis maintenant cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application appelées par les lois votées par le Parlement sont bel et bien prises, et dans un délai raisonnable. Alors que nos concitoyens croient parfois que les lois sont appliquées dès leur passage en conseil des ministres, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure des réseaux sociaux et de l'information en continu, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte. Or l'exécutif, qui semble chercher à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, ne s'astreint pas toujours à la même rigueur lorsqu'il s'agit de s'assurer de l'application complète des dispositions législatives votées par le Parlement. Le suivi exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

Chiffres clés de la session 2020-2021



Établi à la date du 31 mars 2022, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021. Il tient ainsi compte du délai de six mois que s'est fixé le Gouvernement pour prendre les textes réglementaires prévus par la loi dans la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois**, en accord avec l'**obligation consacrée par le Conseil d'État de prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois dans un délai raisonnable**¹. Là où le Gouvernement ne suit que les décrets, le Sénat contrôle également la prise des arrêtés, tout aussi indispensables à la mise en œuvre de la loi.

Comme chaque année, ce bilan a été effectué en lien avec les services du **Secrétariat général du Gouvernement (SGG)**, avec lesquels les échanges se sont montrés fluides et fructueux.

B. DES LOIS PLUS NOMBREUSES EXAMINÉES RAPIDEMENT ET DES ORDONNANCES EXIGEANT DÉSORMAIS UN SUIVI À PART ENTIÈRE

Hors ratification de conventions internationales, **51 lois ont été adoptées lors de la session 2020-2021**, contre 43 lors de la session précédente. 18 étaient d'application directe et **33 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2022, 12 lois étaient pleinement applicables, 17 appelaient encore de nombreuses mesures et, pour quatre lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'était adoptée.

Sur ces 51 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **37 ont été examinées selon la procédure accélérée**. 19 des 51 lois adoptées étaient issues de propositions de loi.

Enfin, face à la systématisation du recours aux ordonnances, et dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place**. Un débat annuel est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1^{er} février 2022. **Il ne signifie toutefois pas que, dans le cadre du présent bilan, les commissions se soient abstenues de vérifier la publication des ordonnances et de leurs textes d'application.**

¹ Conseil d'État, 13 juillet 1962, Sieur Kevers Pascalis, n° 45 891 et Conseil d'État, Assemblée, 27 novembre 1964, Dame Veuve Renard, n° 59 068

II. UN BILAN TRÈS MITIGÉ MALGRÉ LA SORTIE DE LA CRISE SANITAIRE

A. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN BAISSE POUR LA SECONDE ANNÉE REFLÉTANT UNE LÉGISLATURE AU BILAN EN DEMI-TEINTE

1. Un taux décevant s'expliquant par un rattrapage par rapport à la session précédente et par la trop faible applicabilité de certaines lois emblématiques

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat poursuit sa baisse entamée l'année précédente, pour s'établir à 57 % des mesures attendues. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint 63 %.

L'explication de cette nouvelle baisse n'est pas univoque. Si le Sénat se félicite du rattrapage dans la publication des mesures « en stock » appelées par les lois votées durant la session 2019-2020, ce phénomène a mécaniquement pesé sur le rythme de prise des mesures pour la session 2020-2021 et a affecté le taux d'application des lois.

Cependant, la cause principale de ce taux décevant demeure la très faible application de la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 - 10 % au 31 mars 2022 - avec seulement 14 mesures prises sur les 142 attendues. Si un rattrapage conséquent, auquel la saine pression exercée par le présent bilan n'est probablement pas étrangère, a été engagé par le Gouvernement depuis le 31 mars, le contenu des mesures prises n'est pas toujours fidèle à l'intention du législateur, en témoignent, selon la commission des affaires économiques, les décrets du 29 avril 2022 visant à appliquer le volet relatif à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Les niveaux d'application perfectibles de la loi « ASAP » du 7 décembre 2020 - 68 % - et surtout de la loi Bioéthique du 2 août 2021 - 42 % - contribuent également à expliquer la dégradation du taux global. À titre d'exemple, au 31 mars, aucun décret n'était publié pour appliquer les dispositions relatives à l'accès aux origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur, rendant la perspective du 1^{er} septembre 2022, date à partir de laquelle le droit d'accès aux origines pourra effectivement s'exercer dans les conditions prévues par la loi, illusoire.

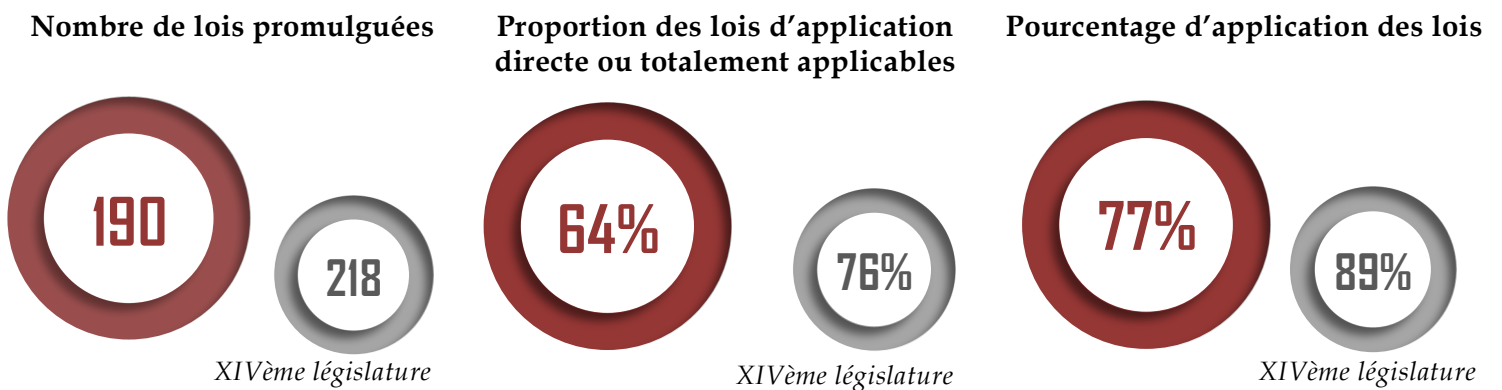
Une application des dispositions législatives à deux vitesses

Alors que le taux global de mise en application des mesures prévues s'établit à 57 %, on constate un différentiel très important selon la provenance des mesures : 77 % des mesures prévues par le texte initial ont été prises, taux qui tombe à 52 % lorsque les mesures sont issues d'un amendement du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale, et chute encore davantage à 33 % pour celles issues d'un amendement sénatorial. Cet écart de près de 20 points entre l'application de mesures induites par les apports du Sénat et celles requises par des ajouts du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale ne manque pas d'interroger.

2. La XVème législature : un bilan en demi-teinte

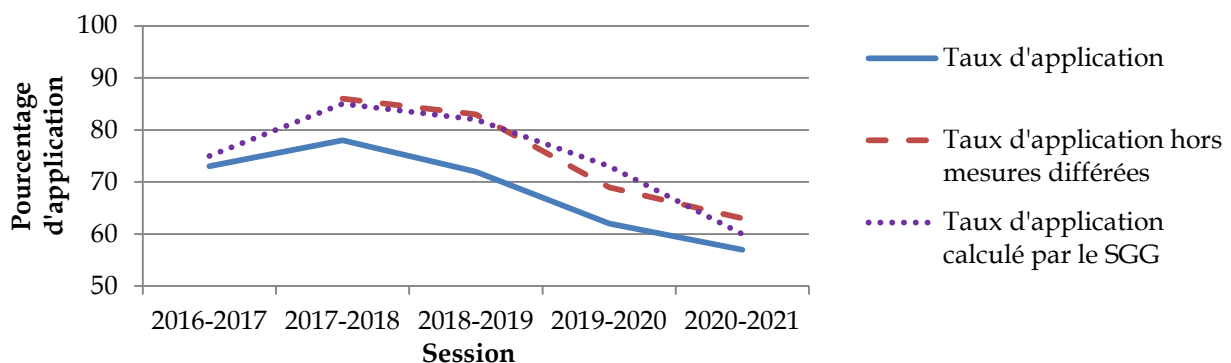
À l'approche du début de la XVIème législature, les données de la XVème permettent d'établir que, sur les 190 textes votés entre le 21 juin 2017 et le 30 septembre 2021, **trop de lois demeurent non applicables ou partiellement applicables**. En dehors des 72 lois d'application directe et des 50 complètement applicables – soit un total de 64 % de l'ensemble des lois – neuf lois demeurent non applicables tandis que 59 (31 %) ne sont, au 31 mars 2022, que partiellement applicables. Concernant le taux d'application des lois, il s'établit à 77 % pour la XVème législature alors qu'il s'élevait à 89 % à la fin de la XIVème et à 78 % au terme de la XIIIème.

Chiffres clés de la XVème législature au 31 mars 2022¹



Au total, le taux d'application des lois votées lors de la session 2020-2021 s'inscrit dans une **dynamique tangible de dégradation à l'œuvre depuis la session 2017-2018**.

Taux d'application des lois depuis la session 2016-2017



Note de lecture : au 31 mars 2020, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2018-2019 tel que calculé par le Sénat s'élevait à 72 %.

¹ Les chiffres utilisés dans le tableau pour la XIVème législature sont établis au 31 mars 2017, permettant une meilleure comparaison entre les deux législatures.

B. UNE REMISE DES RAPPORTS TOUJOURS INSUFFISANTE ET TARDIVE

Après une progression saluée l'année précédente, **le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi décline de nouveau, s'établissant à 21 %**. Certaines commissions, comme celle des affaires sociales, affichent année après année des taux proches des 0 % de remise. **Le peu de diligence dont fait preuve le Gouvernement** conforte la doctrine bien installée du Sénat, qui consiste à faire preuve de parcimonie dans ses demandes de rapports, et préférer s'appuyer sur les siens propres. **Malgré cet effort, le Gouvernement n'a remis aucun des 19 rapports demandés par le Sénat lors de la session 2020-2021.**

Les rapports prévus par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, qui doivent être remis six mois après la promulgation de la loi et comporter des éléments de justification de la non-publication de certaines mesures d'application, font l'objet d'une remise variable selon la commission dont le texte relève. Si les commissions des lois, de la culture et de l'aménagement du territoire et du développement durable n'ont enregistré aucun dépôt de rapport pour cette session, la commission des finances a bien reçu, souvent avec retard, les rapports relatifs à la mise en application de la loi de finances pour 2021.

C. UNE GÉNÉRALISATION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, EN CONTRADICTION AVEC LE TEMPS DE MISE EN APPLICATION DE LA LOI

Le délai moyen de prise des textes réglementaires d'application demeure supérieur à la limite de six mois fixée par la circulaire de 2008, mais de neuf jours seulement. Cependant, à la différence de la session 2019-2020, où ce rythme atteignait sept mois et un jour, la crise sanitaire, dont l'essentiel semble dernière nous, peine à justifier ce délai. **Le rattrapage du stock de mesures de la dernière session** et, pour certaines mesures, de **longues phases de concertation** ou encore les **procédures de notification à la Commission européenne** ont pu générer des retards. C'est alors souvent l'anticipation qui, dans les ministères, a fait défaut.

Cette lenteur contraste avec la rapidité exigée du législateur pour légiférer. Pour la session 2020-2021, et en plus des textes pour lesquels elle est de droit, ce ne sont pas moins de **37 lois, soit 73 % du total**, qui ont été **examinées après engagement de la procédure accélérée**. Dans le périmètre de la commission des lois, cette proportion atteint le niveau exceptionnel de **92 % - un record sur dix ans.**

AVANT-PROPOS

Depuis plus de cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application appelées par les lois votées par le Parlement sont bel et bien prises, et dans un délai raisonnable. Décrets et arrêtés, textes peu connus de nos concitoyens, sont en effet indispensables à la bonne mise en œuvre de la loi et au respect de la volonté du législateur. Cette mission, que le Parlement tient directement de l'article 24 de notre Constitution, demeure pour le Sénat un devoir essentiel au sein d'une démocratie moderne.

Comme pour les précédents bilans annuels, celui-ci a été établi **en lien direct avec les commissions permanentes**. Leur rôle de suivi de l'application des lois et leur contribution au présent bilan, réaffirmé par le Règlement du Sénat, s'accompagne, aux termes de celui-ci, d'une mission de suivi confiée à ceux de leurs membres rapporteurs d'un texte législatif. Sur le fondement du nouvel **article 19 bis B du Règlement** du Sénat, plusieurs **ont ainsi procédé au suivi de l'application de lois dont ils avaient été rapporteurs**, contribuant ainsi pour la deuxième année à l'enrichissement de ce bilan annuel.

Depuis six années maintenant, ce bilan intègre le suivi des positions européennes effectué par la commission des affaires européennes. Globalement positif, il doit, selon notre collègue Jean-François Rapin, inciter « *le Sénat à conforter sa stratégie d'influence européenne par tous moyens* ». Ce suivi s'avère essentiel pour l'identification des éventuelles surtranspositions contenues dans les projets de loi examinés par le Parlement.

Cette année encore, l'écoute et la réactivité des services de la Secrétaire générale du Gouvernement (SGG) ont permis aux commissions d'obtenir de premières réponses à leurs interrogations, notamment sur les mesures non prises par le Gouvernement, ou encore prises avec un degré élevé de liberté par rapport à la volonté initiale du législateur.

En revanche, et conformément aux conclusions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire approuvées en Conférence des présidents le 1^{er} décembre 2021, l'audition préparatoire du SGG et le débat en séance publique sont remplacés à partir de 2022 par une unique audition publique du ministre chargé des relations avec le Parlement, à laquelle pourra être associé le SGG. Cette audition concentrée, désormais ouverte à l'ensemble des sénateurs et à la presse permettra de souligner encore davantage l'importance que revêt la bonne application de la loi tant pour le Sénat que pour nos concitoyens.

Le taux global d'application des lois mesuré par le Sénat cette année est de 57 %, en retrait par rapport au taux enregistré lors d'une session 2019-2020 marquée par la crise sanitaire, et davantage

encore par rapport au taux de la session 2018-2019. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, ce taux s'établit à 63 %. En revanche, le **délai moyen de prise des textes** d'application s'améliore, passant de sept mois et un jour à **six mois et neuf jours**. Il demeure toutefois supérieur à la limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement depuis plusieurs années.

Cette nouvelle dégradation du taux d'application, et alors que le pire de la crise sanitaire semble dernière nous, interroge. En partie due à un rattrapage bien réel du retard dans la prise des mesures nécessaires à l'application des lois votées lors de la session 2019-2020 elle s'explique principalement par **le taux d'application exceptionnellement faible - 10 % - qu'affiche la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** En effet, la plupart des mesures réglementaires appelées par la loi dite « Climat et Résilience » n'ont pas été prises au 31 mars 2022. Il convient cependant de souligner que le Gouvernement a conscience de ce retard, et qu'un rattrapage important, amorcé en mai, est en cours. De même, on peut s'étonner d'un niveau d'application particulièrement modeste de la loi dite « bioéthique ».

Comme chaque année, la remise des rapports demandés au Gouvernement est insuffisante. Après un taux de remise de 28 % pour 2019-2020, le taux de la présente session s'établit à 21 %. Ce taux est même quasi-nul pour les périmètres de certaines commissions, à l'instar de la commission des affaires sociales (6 %). Même si ces taux ne sont pas acceptables, cette faiblesse conforte le Sénat dans sa politique de « chasse au rapport ». Sur les 127 demandes de rapport recensées par le Sénat sur la période considérée, seules 19 provenaient d'un amendement d'origine sénatoriale.

Enfin, l'analyse des 792 mesures appelées en application des textes votés s'est avérée riche d'enseignements. Il apparaît que le Sénat, soucieux de ne pas alimenter une inflation législative déjà chronique, est pourvoyeur raisonné de nouvelles mesures réglementaires d'application par voie d'amendement par rapport au Gouvernement ou à l'Assemblée nationale. Mais alors que le taux global de prise de textes d'application s'établit à 57 %, il chute à 33 % pour les mesures issues d'un amendement sénatorial. De même, il s'établit à 32 % pour les mesures issues d'une introduction en commission mixte paritaire, lieu par excellence de compromis et de décisions politiques entre les deux chambres. De tels chiffres interrogent quant au respect effectif de la volonté du législateur, lorsque celui-ci siège au Palais du Luxembourg.

Ce constat, et l'analyse de sa nécessaire évolution, sera sans nul doute l'un des enjeux du bilan au 31 mars 2023.

**PREMIÈRE PARTIE :
PRINCIPALES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS**

I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL DE CONTRÔLE INDISPENSABLE DU SENAT

A. LE RÔLE CENTRAL DES COMMISSIONS PERMANENTES DANS LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

1. L'adoption rapide des textes d'application par le Gouvernement est indispensable à la bonne application de la loi et au respect de la volonté du législateur

Le Sénat assure le suivi de l'application des lois depuis cinquante ans. **Le présent rapport constitue ainsi un bilan de l'application des lois adoptées au cours de la session 2020-2021, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021.** Il s'interrompt au 31 mars 2022, soit six mois après la clôture de la session. C'est en effet le délai dans lequel le Gouvernement s'est fixé pour objectif, depuis la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**, de publier les mesures réglementaires d'application des lois.

Les différentes commissions continuent également à assurer le **suivi de l'application des lois adoptées antérieurement à la session**, ce qui permet, le cas échéant, de repérer certaines anomalies plus anciennes. Ainsi, concernant la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, trois mesures restent encore à prendre au titre de deux articles, plus de neuf ans après sa promulgation. Autre exemple, parmi les 25 lois relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, adoptées au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, 11 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires, dont deux lois de 2016. *A contrario*, le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. Christian Cambon, note que « *concernant la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025, les mesures d'application ont été intégralement prises* »¹.

Le Sénat a ainsi pu observer un rattrapage réel quoique partiel, dans l'édition des mesures réglementaires appelées par les lois adoptées lors de la session 2019-2020. Le bilan précédent établissait, à la date du 31 mars 2021, que sur les 43 lois adoptées, 28 nécessitaient des mesures d'application. 10 lois étaient totalement applicables, 12 partiellement applicables et 6 lois étaient non applicables. Un an plus tard, 13 lois sont totalement en application, 14 partiellement applicables et une non applicable, la loi n°2020-938 du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de

¹ *Compte rendu de la réunion du mercredi 4 mai 2022 de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.*

leur action durant l'épidémie de COVID-19, qui ne trouvera jamais application en raison du dépassement de l'échéance du 31 octobre 2020. Il devait être possible pour les salariés, jusqu'à cette date, de faire don d'une partie de leur rémunération, afin qu'elle soit reversée sous forme de chèques-vacances au personnel soignant. Or, le décret mettant en œuvre ce dispositif n'ayant jamais été pris, la loi est demeurée inappliquée.

Concernant le taux de prise de textes pour les lois appelant des mesures d'application, il passe de 60 % (pour les seules mesures attendues) à 71 %.

Alors que nos concitoyens méconnaissent souvent le processus complet d'adoption et de mise en œuvre des lois, une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis peut susciter, à l'heure d'un zapping permanent alimenté par les chaînes d'information et les réseaux sociaux, des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement aura été forte. Or l'exécutif, qui cherche à rapprocher le temps du législateur du temps de l'information, ne s'astreint pas toujours à la même rigueur. En effet, même si les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent - ou, en l'absence de précision, le lendemain de leur publication -, certaines de leurs dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois prises les mesures réglementaires, décrets et arrêtés, nécessaires à leur mise en œuvre. Ce suivi des textes pris en application de dispositions législatives, exercé de longue date par le Sénat apparaît, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

Pour cela, les lois sont divisées par le Sénat en quatre catégories :

- les **lois d'application directe**, pour lesquelles aucune disposition d'application n'est attendue ;
- les **lois applicables**, pour lesquelles l'ensemble des textes réglementaires attendus ont été pris ;
- les **lois partiellement mises en application**, pour lesquelles seule une partie des mesures attendues ont été prises ;
- les **lois non mises en application**, pour lesquelles aucune des mesures attendues n'a été prise.

Sont rangées parmi les lois non mises en application celles qui comportent des dispositions d'application directe, mais pour lesquelles aucun des textes réglementaires prévus par d'autres dispositions n'a été pris.

Cette classification n'est bien entendue pas exempte d'imperfections. Ainsi, la présidente de la commission des affaires économiques, Mme Sophie Primas, note, concernant la loi du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dite « loi Ddadue », que « *d'un point de vue purement formel, tous les articles sont applicables, mais il s'agit d'une satisfaction en trompe-l'œil : en effet, comme souvent dans les lois de transposition du droit*

européen, nombre d'articles habilitaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance, et, si ces ordonnances ont bien été prises, leurs décrets d'application, eux, se font encore parfois attendre, plus d'un an après la promulgation. Si, formellement, la loi est applicable, c'est donc loin d'être le cas sur le fond. »¹

Rappelons que le Conseil d'État a consacré dès 1962 l'obligation pour le Gouvernement de prendre des mesures réglementaires d'application des lois². Ainsi, toute personne intéressée à agir peut saisir le Conseil d'État après l'écoulement d'un **délai raisonnable**³ afin d'enjoindre le Gouvernement de prendre les textes en question⁴. Le Conseil d'État dispose en effet, depuis une loi de 1995⁵, d'un pouvoir d'injonction lorsqu'il juge qu'un refus d'adoption d'une mesure d'application est illégal.

Le Sénat suit également la publication des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement et nécessaires à sa bonne information, ainsi que le délai dans lequel sont prises les mesures d'application. Afin d'avoir une vision globale de l'application des lois, il suit également la publication des ordonnances, préoccupation croissante du Sénat. Partie intégrante du suivi de l'application des lois, ce suivi bénéficie désormais également d'un éclairage particulier apporté par la direction de la séance⁶ et fait l'objet d'un débat annuel.

2. Le suivi de l'application des lois par les commissions permanentes et leur contribution au bilan annuel

Conformément à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat, ce sont les commissions permanentes qui « mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence [...] le suivi de l'application des lois. » La **révision du Règlement du Sénat du 18 juin 2019** a consacré leur contribution à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois⁷. Leur analyse s'accompagne du 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.

Le Sénat, en contrôlant l'application des lois, veille donc à ce que les textes prévus aient bien été pris. Il en déduit un taux global d'application des

¹ *Compte rendu du mercredi 11 mai 2022 de la commission des affaires économiques.*

² *Conseil d'État, 13 juillet 1962, Sieur Kevers Pascalis, n° 45 891 et Conseil d'État, Assemblée, 27 novembre 1964, Dame Veuve Renard, n° 59 068*

³ *Conseil d'État, 28 juillet 2000, n° 204024, Rec.*

⁴ *La seule limite de cette obligation tient au cas où la loi méconnaîtrait un engagement international de la France, notamment le droit de l'Union européenne. Dans un tel cas, le Gouvernement a, au contraire, l'obligation de ne pas appliquer cette loi et, par conséquent, de ne pas prendre les décrets d'application correspondants (Conseil d'État, 24 février 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique, n° 195354, Rec.)*

⁵ *Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*

⁶ *Chaque trimestre, un suivi détaillé des ordonnances prises est effectué et publié sur le site du Sénat.*

⁷ *Article 19 bis A du Règlement du Sénat.*

lois, qui s'établit à 57 % pour la session 2020-2021¹. Comme l'a souligné M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, ce bilan est « *l'occasion de prendre un peu de recul sur les conditions souvent difficiles dans lesquelles le Parlement (...) examine les textes* »².

Au-delà de l'aspect quantitatif, dont l'importance reste indéniable, le Sénat assure un suivi qualitatif en vérifiant que l'intention du législateur est bien respectée par les textes réglementaires. Comme l'a rappelé M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « *le rôle de vigie que le Sénat joue chaque année lui permet de s'assurer que l'intention du législateur a été respectée et garantit un contrôle de conformité entre l'esprit des lois et les mesures réglementaires prises pour leur application* »³. À ce propos, la présidente de la commission des affaires économiques, Mme Sophie Primas note que, concernant le volet relatif à la lutte contre l'artificialisation de la loi « Climat et Résilience », « *les deux décrets d'application (...) publiés le 30 avril dernier ne sont pas fidèles aux dispositions législatives que nos deux chambres ont votées et ne traduisent pas l'accord trouvé en commission mixte paritaire* »⁴.

Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois est appelé à se renforcer. Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire dont les conclusions ont été approuvées le 1^{er} décembre 2021 par la Conférence des présidents, le programme annuel de contrôle de chaque commission devrait désormais comporter l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique promulguée au cours des 10 dernières années. Ce travail prendrait la forme d'un rapport d'information et déboucherait sur un débat en séance publique en présence du ministre compétent.

Le Sénat est enfin très vigilant sur le processus de codification, qui ne saurait s'effectuer autrement qu'à droit constant, au risque de méconnaître la volonté du législateur. L'année précédente, M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, avait ainsi alerté la Secrétaire générale du Gouvernement, lors de son audition, sur l'effacement, à l'occasion d'une codification, des dispositions de l'article 44 de la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour 2019-2025 permettant de lever les pesanteurs dans les procédures d'achat du ministère des armées. Cette année, M. Claude Raynal, président de la commission des finances, note que l'unification du recouvrement des taxes et impositions par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la refonte des impositions et des amendes - effectuées par une ordonnance dont

¹ Le Sénat recense également les textes réglementaires non prévus par la loi, mais qui précisent ses conditions d'application : leur prise en compte entraîne une augmentation mécanique du taux d'application.

² Compte rendu de la réunion de la commission des lois du mardi 10 mai 2022.

³ Compte rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du mardi 10 mai 2022.

⁴ Compte rendu de la réunion du mercredi 11 mai 2022 de la commission des affaires économiques.

le Sénat avait refusé de voter l'habilitation en raison de son champ très large et de ses objectifs peu clairs -, ne s'est pas faite à droit constant. Cette réforme n'étant pas achevée et la loi de finances pour 2022 contenant une nouvelle habilitation pour un délai rallongé de 24 mois, le président Raynal a d'ores et déjà souligné qu' « *un bilan de cette réforme devra nécessairement être présenté au Parlement, qui ne doit pas être totalement dessaisi* »¹.

3. Un contrôle renforcé par le travail des rapporteurs

Le contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes a récemment connu une évolution supplémentaire. En effet, aux termes de l'**article 19 bis B du Règlement du Sénat** introduit par la réforme du Règlement du 18 juin 2019, « *le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat.* »². Il s'agit du deuxième bilan annuel publié sous l'empire de cette évolution réglementaire notable.

À titre d'exemple, au sein de la commission des lois, Mme Françoise Gatel, rapporteure de la loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier portant formation des élus locaux - loi dont les enrichissements apportés par le Sénat et ont été conservés dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale -, a souhaité faire le bilan détaillé de la mise en œuvre des dispositions adoptées. Elle souligne ainsi que si l'essentiel des mesures d'application ont été prises, trois textes demeurent en attente, et notamment le décret définissant le contenu et les modalités d'inscription à des modules de formations élémentaires pour les élus en début de mandat. Comme l'indique Mme Gatel, « *nous sommes en 2022 : les « nouveaux » élus ne le sont plus et ont dû se débrouiller sans ce kit de survie...Mais il ne faudrait pas pour autant attendre 2026 pour le publier* »³.

B. DES ÉCHANGES TECHNIQUES FLUIDES AVEC LES SERVICES DU GOUVERNEMENT, QUI SERONT UTILEMENT COMPLÉTÉS PAR L'AUDITION DU MINISTRE EN CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT MAIS QUI PRÉSENTENT DES LIMITES

1. Des échanges tout au long de l'élaboration du rapport, permettant de se concentrer sur les difficultés persistantes

Après rapprochement des états établis au 31 mars, **les commissions échangent avec les services correspondants au sein des administrations, avec l'appui du SGG**, afin de déterminer les raisons qui ont empêché ou

¹ Compte rendu de la réunion de la commission des finances du mercredi 9 mai 2022.

² « Il peut être confirmé dans ces fonctions à l'issue du renouvellement. Les commissions permanentes peuvent désigner, dans les mêmes conditions, un autre rapporteur à cette fin. »

³ Compte rendu de la réunion de la commission des lois du mardi 10 mai 2022

retardé la parution de certains textes. Cela permet d'enrichir l'aspect qualitatif du contrôle et d'éviter d'éventuelles incompréhensions.

Cette interaction a permis d'aboutir à une **convergence relative** des taux globaux d'application des lois calculés par le Sénat et le Gouvernement. Le Sénat a ainsi calculé deux taux d'application : le premier, qui prend en compte les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée (dites « mesures différées ») est de **57 %** ; il passe à **63%** lorsqu'on exclut ces mesures. Leur nombre élevé – 76 selon l'estimation du Sénat – explique une bonne partie de l'écart entre les deux chiffres. Au cours de la session écoulée, ces mesures différées concernaient essentiellement les textes relevant des compétences respectives de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des finances. Cette dernière, dans sa contribution au présent bilan, s'alarme de la constante augmentation de ces mesures différées : avec 48 nouvelles mesures, le stock suivi par la commission s'établit à 83 mesures, soit un triplement depuis la session 2019-2020. Ces mesures relativement rares il y a quatre ans dans le périmètre de la commission des finances tendent ainsi désormais à proliférer.

Le taux d'application calculé par les services du Secrétariat général du Gouvernement, également hors mesures différées, est quant à lui de **60 %**, en retrait de 13 points par rapport à la session 2019-2020, elle-même en retrait de près de 10 points par rapport à la session 2018-2019.

Cette convergence relative entre les taux de 63% et 60% calculés par le Sénat et le Secrétariat général du Gouvernement, permise par une harmonisation des modes de calcul, n'empêche pas des **divergences ponctuelles d'interprétation sur la nature des mesures**. Par ailleurs, le Sénat raisonne par mesure, et un même texte réglementaire peut appliquer plusieurs dispositions législatives : il peut donc être compté plusieurs fois, entraînant une hausse du taux d'application.

2. Une divergence tenace et peu justifiée : l'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement

L'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement, qui contribue également à l'écart entre les taux précédemment évoqués, demeure un angle mort du suivi de la prise des textes appelés par les lois votées, que le Sénat s'efforce, quant à lui, d'éclairer. Lors de son audition du 12 mai 2021, dans le cadre de l'élaboration du précédent bilan, la Secrétaire générale du Gouvernement expliquait ce défaut de suivi par une conjonction de facteurs humains et de considérations juridiques.

Si le Secrétariat général du Gouvernement peut recenser l'ensemble des décrets pris par l'exécutif, ses effectifs réduits ne lui permettraient pas de suivre les quelques 8 000 arrêtés pris annuellement par les ministères :

« imaginer que le SGG puisse être la tour de contrôle de la production des arrêtés conduirait à un bouleversement complet de sa physionomie »¹.

Sur le plan juridique, tout en demeurant ouverte à une réflexion sur « des modes d'aiguillage des départements ministériels », la Secrétaire générale du Gouvernement expliquait cette restriction au suivi des seuls décrets d'application des lois par la raison que le Premier ministre en est l'auteur.

Quoi qu'il en soit, cette position de principe complique le contrôle de l'application des lois. Le Sénat ne peut que le regretter et rappelle avec force que, **pour l'application d'une loi, peu importe que la disposition adoptée renvoie à un décret ou à un arrêté** : la non-adoption de l'un ou de l'autre a pour effet, dans les deux cas, d'empêcher la volonté du législateur de se traduire pleinement dans le droit et dans les faits. En outre, conformément à l'article 21 de Constitution, seul le Premier ministre « *exerce le pouvoir réglementaire* »² de droit commun. En dehors du pouvoir d'organisation de leurs services, les ministres ne sont associés à son exercice qu'en vertu d'une délégation accordée par une loi ou un décret. Le Premier ministre a donc à répondre des actes de ses ministres et, à ce titre, le Secrétariat général du Gouvernement n'outrepasserait pas son rôle s'il suivait la publication des arrêtés. Le Sénat s'étonne d'autant plus de cet état de fait que ses commissions permanentes veillent à ce suivi, chacune dans leur domaine de compétences, sans que leur « physionomie » n'en soit particulièrement affectée malgré une charge croissante.

Ce non-suivi de la prise d'arrêtés est d'autant plus regrettable que le Sénat constate chaque année que le taux de prise des arrêtés demeure faible, systématiquement inférieur au taux de prise des décrets. Ainsi, au 31 mars 2022, la commission des lois enregistrait un taux de prise des arrêtés de 33 %, contre 70 % pour les décrets. Ce taux de prise d'arrêtés s'établit à 40 % pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Au total, le taux d'application des arrêtés ne franchit le seuil de 50 % que si l'on y adjoint les arrêtés non prévus. Sans ces derniers, le taux s'établit à 48 %. En d'autres termes, au 31 mars 2022, moins d'un arrêté sur deux appelé par la loi est effectivement publié par le Gouvernement.

Le contrôle minutieux de l'application des lois opéré par le Sénat ne saurait faire l'économie du suivi exhaustif des arrêtés, non seulement nécessaire, mais aussi utile. Dans la continuité de sa contribution au précédent bilan d'application des lois, la commission des finances souligne

¹ *Compte rendu de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement, en annexe du rapport d'information n° 645 (2020-2021) de Mme Pascale GRUNY, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, déposé le 27 mai 2021.*

² *Selon l'article 13 de la Constitution, le Président de la République dispose également d'une compétence d'attribution sur les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres, laquelle a été progressivement élargie.*

dans sa présente contribution que **l'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* ».

C. L'ARTICULATION DU BILAN ANNUEL AVEC D'AUTRES PROCÉDURES ASSURE UN CONTRÔLE RENFORCÉ DE L'APPLICATION DES LOIS

L'important travail de recensement et d'évaluation effectué par le Sénat à l'occasion de l'élaboration du bilan annuel constitue une forme **d'aiguillon pour le Gouvernement**, dont « *la perspective (...) contribue parfois à accélérer, au printemps, la mise en œuvre de certains décrets* »¹. Ainsi, alors qu'au 31 mars 2022, sur les 142 mesures d'application appelées par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, seules 14 avaient été prises – soit un taux d'application de 10 % –, au 19 mai 2022, le taux d'application de la loi serait, selon la Secrétaire générale du Gouvernement, de 42 %, avec 52 mesures ayant reçu application².

Le bilan annuel de l'application des lois réalisé par le Sénat s'articule avec d'autres formes de contrôles, certaines anciennes et éprouvées, d'autres nouvelles, appelées par l'évolution de la pratique des institutions par le Gouvernement.

Le contrôle individuel assuré par un sénateur s'exerce non seulement dans le cadre du lien privilégié qu'il entretient avec son territoire mais aussi à travers les questions écrites au Gouvernement. Pour la session analysée, 62 questions écrites ont été adressées au total spécifiquement sur le thème de la bonne application de la loi. 46 réponses ont été reçues, soit un taux de réponse de la part des ministères de 74 %. Ces questions écrites viennent utilement compléter les séances de questions orales et de questions au Gouvernement.

Cette activité de contrôle est complétée par le contrôle effectué, tout au long de l'année, par chaque commission dans son champ de compétence³. Leurs **rapports d'information** sont un moyen, à travers l'examen approfondi d'une thématique particulière, d'analyser qualitativement l'application des lois votées par le législateur dans le passé, et, le cas échéant, d'en proposer

¹ Intervention du ministre en charge des relations avec le Parlement lors du débat du 2 juin 2021.

² Contribution écrite de la Secrétaire générale du Gouvernement, annexée au présent rapport.

³ Le contrôle spécifique assuré par la commission des finances et la commission des affaires sociales respectivement sur l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale est consacré à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat.

des évolutions. Cette dimension est singulièrement appelée à se renforcer à l'avenir, le programme de contrôle de chaque commission devant désormais explicitement prévoir l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique récente (cf. *infra*).

De plus, aux termes de l'article 19 *bis* B du Règlement du Sénat, **le rapporteur d'une loi promulguée a en charge le suivi de son application au moins jusqu'au renouvellement sénatorial**. Ainsi, pour la commission des lois, les sénateurs Françoise Gatel et Philippe Bonnecarrère ont spécifiquement suivi l'application respectivement des lois ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux et relative au Parquet européen.

Enfin, la réforme du Règlement a consacré le rôle des commissions permanentes dans le suivi des ordonnances. Dans le contexte d'intensification croissante du recours aux ordonnances (un record historique de 107 ordonnances publiées, soit une hausse de 7 % par rapport à l'année dernière) mais d'infléchissement des ratifications (seules 21 ordonnances ont été ratifiées cette année), plusieurs outils de suivi ont par ailleurs été mis en place : une étude quantitative consultable sur le site du Sénat, un « baromètre » accessible depuis la Une du site du Sénat, présentant les chiffres, actualisés hebdomadairement, relatifs au recours aux ordonnances et un récapitulatif dénommé « Ordonnances infos », mis à jour et envoyé à tous les sénateurs chaque trimestre, présentant l'actualité récente des ordonnances.

Durant son audition à l'occasion du précédent bilan de l'application des lois, Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, avait elle-même parlé d'une « *tendance très lourde* », soulignant à très juste titre qu'« *il ne faut pas s'habituer à être dans des mécanismes d'urgence, où l'on s'apercevrait que l'on parvient finalement à s'adapter* ». Le Sénat ne peut qu'approuver de tels propos, et veille, à travers ses procédures de contrôle et de débat, à ce que l'intention ainsi exprimée ne reste pas lettre morte.

II. LES DONNÉES DE LA SESSION 2020-2021

A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS EXCEPTIONNELLEMENT BAS, EN DÉPIT DE LA SORTIE DE CRISE SANITAIRE

1. Un taux d'application en baisse pour la deuxième année consécutive

51 lois ont été adoptées au cours de la session 2020-2021, dont 18 (35 %) étaient d'application directe et 33 nécessitaient des mesures d'application. Le nombre de lois totalement applicables (12, soit 24 % des

textes) est bien supérieur à celui des lois rendues non applicables du fait du manque de mesures réglementaires (4, soit 8% des textes). Ces chiffres marquent un progrès pour la troisième année consécutive, dans la mesure où seules 12 % des lois votées lors de la session 2018-2019 étaient totalement applicables au 31 mars 2020, et 23 % au 31 mars 2021 pour celles votées au cours de la session 2019-2020.

Cependant, et contrairement à la session précédente, parmi les 33 % des lois étant partiellement mises en application, cinq, soit près **d'un tiers du stock, affichent un taux d'application inférieur à 50 %**. La loi dite « Climat et Résilience » affiche au 31 mars 2022 le taux le plus faible, 10 %.

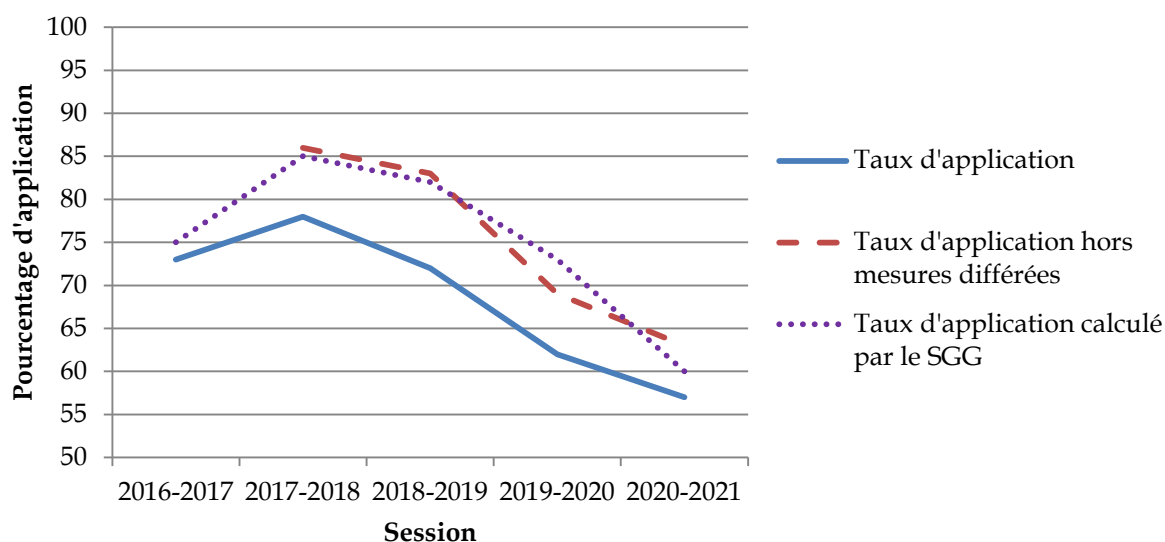
Le taux global d'application des lois s'établit à 57 % pour la session. Ce chiffre est en dégradation pour la deuxième année consécutive, après un taux de 60% pour la session 2019-2020¹, et 72% pour la session 2018-2019. 451 mesures d'application ont été prises (576 si l'on inclut les mesures non prévues par les textes), et 341 restent à prendre. **Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, dites « mesures d'application différées » ou « mesures différées », le taux d'application atteint 63 %.**

Ce taux global cache des différences suivant les commissions et selon la nature des textes.

Comme souvent, le taux d'application émanant de la commission des finances est assez élevé : 72 %, et même 87 % en excluant les mesures différées, toujours plus nombreuses, comme déjà évoqué.

¹ Plus précisément, le taux global d'application des lois pour cette session s'établissait à 60 % des mesures attendues, et 62 % en incluant les mesures non prévues.

Taux d'application des lois depuis la session 2016-2017



Note de lecture : au 31 mars 2020, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2018-2019 tel que calculé par le Sénat s'élevait à 72 %.

Cette année, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication affiche le taux de prise de textes le plus élevé : 83 %. La quasi-intégralité des mesures à prendre se concentrait dans la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, et sur un total de 41 mesures attendues, 35 avaient trouvé application au 31 mars 2022. Le président de la commission, M. Laurent Lafon, souligne que les textes ont été « *adoptés avec célérité* »¹. Il s'alarme en revanche que l'unique décret prévu par la loi n°2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne continue toujours à faire l'objet de consultations, vidant « *malheureusement la loi d'une grande partie de sa substance* », alors même que cette dernière avait fait « *l'objet de travaux préparatoires approfondis avec le Gouvernement avant son inscription à l'ordre du jour parlementaire* ».

Les textes relevant de la compétence de la commission des affaires sociales renouent cette année avec un taux d'application plus acceptable, après un pourcentage s'établissant à 49 % lors de la session précédente, marquée par une forte mobilisation des agents des ministères sociaux sur le front de la crise sanitaire. Le taux d'application de 68 % ne doit cependant

¹ Compte rendu de la réunion de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du mardi 10 mai 2022.

pas masquer des manques, soulignés par la présidente Mme Catherine Deroche concernant notamment l'application de la loi de financement de la sécurité sociale. Le taux d'application de cette loi s'établit à 79 % alors que « *de fait, pour une telle loi, un taux normal dépasse les 90% : son champ très encadré et sa procédure spécifique impliquent une mise en œuvre rapide* »¹.

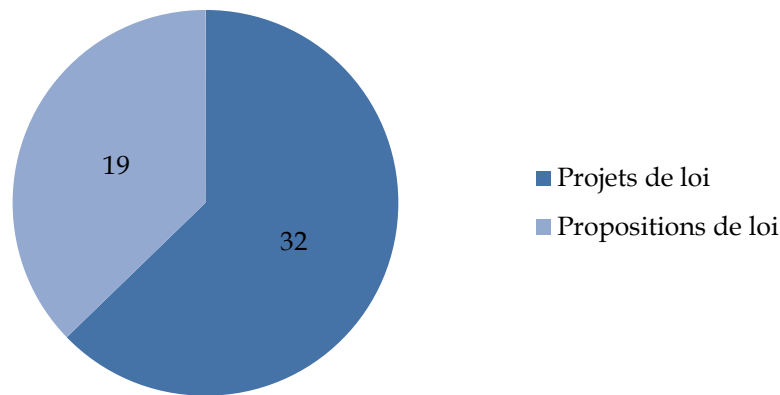
Concernant l'unique texte entrant dans le champ de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable pour la session 2020-2021, une partie de l'explication du taux exceptionnellement faible de cette session – 10 % - réside dans le très grand nombre de mesures d'application concentré sur un même ministère, celui de la transition écologique, voire une même direction, allongeant de ce fait le délai de prise de texte.

Enfin, la commission des lois, toujours particulièrement sollicitée - elle s'est vu confier l'examen au fond de 24 des 51 lois promulguées sur la session -, affiche un **taux d'application de 66 % pour les textes relevant de sa compétence**, en recul par rapport à l'année précédente (74 %), **alors même que 22 des 24 lois examinées l'ont été après engagement de la procédure accélérée**, et auraient donc dû, logiquement, se traduire par une rapidité d'application en résonance avec la brièveté du délai d'adoption imposée au législateur. Ce constat est cependant à nuancer étant donné que, comme indiqué dans le rappel méthodologique en début de rapport, le taux d'application calculé ne concerne que les lois partiellement appliquées. Il convient de garder à l'esprit que, concernant la commission des lois, 17 des 24 lois promulguées sont d'application directe ou bien entièrement applicables à la date du 31 mars 2022.

Le taux d'application des lois issues de proposition de loi s'établit à 54 %, un taux proche du taux global de 57 % pour la session 2020-2021. Il est à noter que sur les 51 lois adoptées, 19 sont d'initiative parlementaire. Elles se concentrent pour la plupart dans les périmètres des commissions des lois (7), des affaires sociales (6) et de la culture (5). 63 % de ces lois sont d'application directe ou mises en application, contre 59 % pour l'ensemble des 51 lois. Ces statistiques constituent un progrès par rapport au bilan précédent, qui soulignait alors un écart de près de 20 % du taux d'application des lois, en défaveur du Parlement, selon qu'elles émanent d'une proposition ou d'un projet.

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du mardi 10 mai 2022.*

Nombre de projets et propositions de lois au cours de la session 2020-2021



À l'échelle de la XV^{ème} législature, le taux global d'application des lois s'établit à 77 %¹.

2. Amendement de l'Assemblée nationale ou amendement du Sénat : une application à deux vitesses qui interroge

Une analyse de l'origine des 792 mesures appelées en application des textes votés montre qu'environ un tiers d'entre elles (35 %) sont requises par texte initial, 20 % par un amendement du gouvernement, un quart par un amendement de l'Assemblée nationale (24 %), et **17 % par un amendement sénatorial**.

Alors que le taux global de mise en application des mesures prévues s'établit à 57 %, on constate un différentiel très important selon la provenance de la mesure : 77 % des mesures appelées par le texte initial ont trouvé application, 52 % des mesures issues d'un amendement du Gouvernement, 52 % des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale, et seulement 33 % pour celles issues d'un amendement sénatorial. Il y a donc un écart de près de 20 points entre l'application de mesures induites par les apports du Sénat et celles requises par des ajouts du Gouvernement ou de l'Assemblée nationale.

Ce chiffre de 33 %, nettement inférieur à la moyenne de 57 %, est d'autant plus frappant que le Sénat est, comme indiqué, un pourvoyeur raisonné de nouvelles mesures réglementaires d'application (17 %).

¹ Ce chiffre ne désigne pas une moyenne des taux d'application annuels, mais le rapport entre les textes réglementaires pris en application des lois adoptées depuis le 21 juin 2017, et la somme de ceux qui ont été pris et de ceux qui restent à prendre. Il fera l'objet d'un commentaire plus détaillé dans les développements à venir.

Application des dispositions législatives selon leur origine

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée Nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Non renseigné	Total
Mesures prises	213	84	45	98	9	2	451
Mesures restant à prendre	63	76	90	91	19	2	341
Total (et pourcentage de l'ensemble des mesures d'application prévues)	276 (35 %)	160 (20 %)	135 (17 %)	189 (24 %)	28 (4 %)	4 (1 %)	792
Taux de mise en application des mesures réglementaires prévues selon leur origine	77 %	52 %	33 %	52 %	32 %	50 %	57 %

Note de lecture : 52 % (84 sur 160) des mesures réglementaires d'application prévues par un amendement du Gouvernement ont été prises alors que ces dernières ne représentent que 20 % du total des mesures réglementaires prévues.

Ainsi, à titre d'exemple, dans le périmètre de la commission des affaires sociales, seulement 16 % des mesures d'application appelées par un amendement sénatorial ont été appliquées, contre 81 % des mesures issues d'un amendement gouvernemental et 67 % des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale.

Le Sénat se montrera attentif à l'avenir à ce qu'une certaine équité dans la célérité avec laquelle les mesures d'application sont prises demeure entre les deux chambres et avec le Gouvernement.

3. Un faible taux d'application des lois principalement mais non exclusivement dû à l'important retard pris dans la mise en œuvre de la loi « Climat et Résilience »

Dans sa contribution écrite en date du 19 mai 2022, la Secrétaire générale du Gouvernement, Mme Claire Landais, est revenue sur les raisons expliquant le retard dans la prise de certains textes.

Premièrement, elle souligne le **nombre croissant de consultations préalables** exigées par des normes supérieures. Selon les chiffres de ses services, 447 mesures d'application pour la session 2020-2021 ont fait l'objet de consultations, contre 365 pour la session 2019-2020. Ces consultations représentent un temps incompressible rendant parfois difficile la tenue du délai de six mois. Cependant, le Sénat ne peut pas entièrement se satisfaire de cette justification. **Il appartient en effet au Gouvernement d'anticiper les phases de consultations et les délais afférents, de manière à respecter ce délai qu'il s'est lui-même fixé.** Ainsi, concernant la loi n°2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, le Sénat s'étonne de ce que la consultation du Conseil supérieur de l'éducation sur le projet de décret définissant les modalités de validation d'acquis d'expérience ne soit prévue qu'en juin 2022, selon la Direction générale de l'enseignement scolaire, soit 10 mois après la promulgation de la loi.

Deuxièmement, et comme à l'occasion du précédent bilan, le Secrétariat général du Gouvernement a tenu à souligner le caractère particulièrement contraignant des délais de consultation de la Commission européenne. **Deux procédures européennes peuvent retarder l'application des lois.** D'une part, les notifications adressées à la Commission européenne sur le fondement de la **directive (UE) 2015/1535¹** génèrent un **déai supplémentaire de trois mois de *statu quo* pendant lesquels la France ne peut adopter définitivement le texte d'application ou, en cas d'avis circonstancié, un délai de six mois.** Une fois encore, bien que contraignants, ces délais pourraient être parfois mieux anticipés, comme le sous-entend Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales : « *En dépit de la longueur de la navette, les textes nécessaires à l'application de la loi tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote n'ont pas été publiés, faute de notification à la Commission européenne – aux dires du ministre, celle-ci est intervenue en février dernier* »², soit neuf mois après la promulgation de la loi. D'autre part, **lorsque la France adresse une notification à la Commission européenne dans le cadre de la procédure des aides d'État, et conformément au règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015³, celle-ci dispose d'un délai de deux mois pour décider si l'aide est légale ou si une procédure d'examen supplémentaire de l'aide est nécessaire. Si la seconde option l'emporte, la Commission dispose alors d'un délai de 18 mois pour prendre une décision à compter de l'ouverture de la procédure d'investigations.** La Secrétaire générale du Gouvernement

¹ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

² Compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du mardi 10 mai 2022.

³ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

avait toutefois rappelé dans le cadre de l'élaboration du précédent bilan¹, que l'exécutif engageait des procédures de pré-notification pour pallier ce problème, et avait souligné les efforts produits par le Secrétariat général aux Affaires européennes pour accélérer cette réponse, en collaboration avec la Direction générale de la concurrence (DG COMP) de la Commission européenne.

Il est toutefois à noter que si la Commission européenne peut contribuer à un allongement du délai d'édiction de certains textes, elle peut tout aussi bien être amenée, comme le souligne Mme Sophie Primas, à « rappeler à l'ordre » le Gouvernement, « comme ce fut le cas pour la transposition du code des communications électroniques européen »².

Troisièmement, la Secrétaire générale du Gouvernement mentionne la nécessaire prise en compte du plan de charge du Conseil d'État, de manière à veiller à établir des priorités quant aux textes qui sont transmis pour avis aux différentes sections.

Quatrièmement, la concentration de nombreuses mesures d'application à prendre dans un même secteur est un facteur de ralentissement du travail gouvernemental d'élaboration des mesures. Un même ministère peut en effet être amené à préparer de nombreuses mesures d'application.

La Secrétaire générale du Gouvernement évoque enfin des **explications conjoncturelles** : concernant la session 2020-2021, les ministères doivent faire face au **stock important de mesures non prises de la session 2019-2020, tout en assumant un niveau de mesures équivalent à celui d'avant crise sanitaire.**

A ces cinq explications avancées par la SGG, il convient de mentionner les explications de nature plus politique ou liées à des situations de terrain.

Concernant le présent taux global d'application de 57 %, ce dernier est largement imputable au retard pris dans la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi dite « Climat et Résilience ». Au 31 mars 2022, cette loi affiche un taux d'application de 10 %, avec 14 mesures prises, sur les 142 attendues. En excluant les mesures différées, le taux ne s'élève que de deux points, à 12 %. L'ensemble des autres commissions permanentes affichent quant à elles un taux d'application de 65 % ou plus³, de sorte que le taux global d'application des lois hors commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'établirait à environ 67 %, soit 10 points de plus.

¹ *Compte rendu de l'audit de la Secrétaire générale du Gouvernement, en annexe du rapport d'information n° 645 (2020-2021) de Mme Pascale GRUNY, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, déposé le 27 mai 2021.*

² *Compte rendu de la réunion du mercredi 11 mai 2022 de la commission des affaires économiques*

³ *À noter que le taux d'application des mesures appelées par des lois examinées en commission spéciale ne s'établit qu'à 57%.*

Interrogée, la Secrétaire générale du Gouvernement explique tout d'abord le retard pris par la nature et le nombre des concertations appelées par la loi « Climat et Résilience ». Des concertations d'un genre nouveau ont été menées avec la convention citoyenne pour le climat, à l'origine de nombreuses dispositions incluses dans le projet de loi, ainsi, plus traditionnellement qu'avec les parlementaires, les collectivités territoriales, les entreprises, les syndicats et ONG. Ces concertations ont mobilisé les services chargés d'anticiper la préparation des mesures d'application induites par le projet de loi. En plus des consultations en amont, le SGG souligne le nombre important de consultations en aval, à l'occasion de la rédaction des mesures d'application, et notamment des consultations des collectivités d'outre-mer sur 13 mesures, des notifications à la Commission européenne pour sept mesures, une consultation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour quatre mesures, des consultations du public pour six mesures. Par ailleurs, le SGG souligne la charge de travail importante qu'a représentée l'élaboration des nombreuses mesures d'application pour le seul ministère de la transition écologique (porteur de 84 % des mesures), et particulièrement pour les direction générale de l'énergie et du climat (38 mesures) et direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (20 mesures).

Le SGG mentionne enfin la problématique de l'inflation législative, qui a conduit à un passage de 33 renvois à des décrets d'applications identifiés par le SGG au stade du projet de loi, à 153 au stade de la loi publiée. Cette inflation engendre des difficultés d'anticipation de la part des ministères.

Toutefois, il est à souligner que le Gouvernement a d'ores et déjà rattrapé une partie de son retard concernant cette loi particulière. En effet, si la SGG concède, dans sa contribution écrite, un taux d'application de 12 % (excluant les mesures différées) de la loi « Climat et Résilience » au 31 mars 2022, elle affirme qu'à la date du 19 mai, ce taux est de 42 %, avec 52 mesures ayant reçu application. Cet effort qui mérite d'être salué, démontre encore – s'il en était besoin –, l'intérêt du travail méthodique de suivi de la prise des textes effectué par le Sénat. L'échéance du bilan annuel et de l'audition du ministre conduit le Gouvernement à davantage de célérité dans la publication des mesures réglementaires appelées par les lois votées par la représentation nationale. Le Sénat suivra de près la poursuite de cet effort de rattrapage du retard entamé par le Gouvernement.

Si la loi « Climat et Résilience » contribue pour une large part à expliquer le faible taux d'application des lois de cette session, elle ne saurait cependant être présentée comme son unique cause. On constate en effet qu'un taux global d'application des lois de 67 %, excluant donc la loi susmentionnée, serait toujours en deçà du taux d'avant crise, qui s'établissait pour la session 2018-2019 à 72 %.

En la matière, l'explication semble venir d'une part d'un taux d'application perfectible s'agissant des lois relevant de la commission des lois (66 %), et d'autre part, d'un retard dans la prise des textes appelés par les deux lois ayant fait l'objet d'un examen en commission spéciale. **Appelant au total 99 mesures d'application**, la loi n°2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP », **affichent un taux global d'application de 57 %.**

Plus précisément, **la loi dite « ASAP » affiche un taux d'application de 68 % au 31 mars 2022, avec 38 textes pris sur 56.** Certains champs de la loi affichent un taux de prise de texte très haut. C'est le cas, par exemple, des dispositions relatives aux procédures d'autorisation et d'évaluation environnementales, à l'information et à la participation du public. Ces dispositions appelaient neuf mesures d'application, dont huit ont été prises au 31 mars 2022. Dans d'autres domaines en revanche, on observe un retard substantiel dans la prise de textes. C'est le cas par exemple du renforcement du suivi médical des patients : sur les cinq mesures réglementaires appelées par la loi, quatre sont toujours manquantes.

La loi dite « **bioéthique** » affiche quant à elle un important retard dans son application. **Sur les 43 mesures réglementaires attendues, seulement 18 ont reçu application au 31 mars 2022, soit un taux d'application de 42 % pour une loi présentée comme emblématique du précédent quinquennat.** Ainsi, concernant les dispositions relatives à l'accès aux origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur, l'échéancier du Gouvernement annonçait une publication des décrets d'application en janvier ou février 2022. À date du 31 mars 2022, aucun décret n'a été publié, rendant la perspective du 1^{er} septembre 2022, date à partir de laquelle le droit d'accès aux origines pourra effectivement s'exercer dans les conditions prévues par la loi, illusoire.

4. À l'échelle de la législature, une forte augmentation des lois partiellement mises en application

À l'échelle de la XV^{ème} législature, et à la veille du début de la XVI^{ème}, il est désormais possible de dresser un bilan statistique synthétique de l'application des lois.

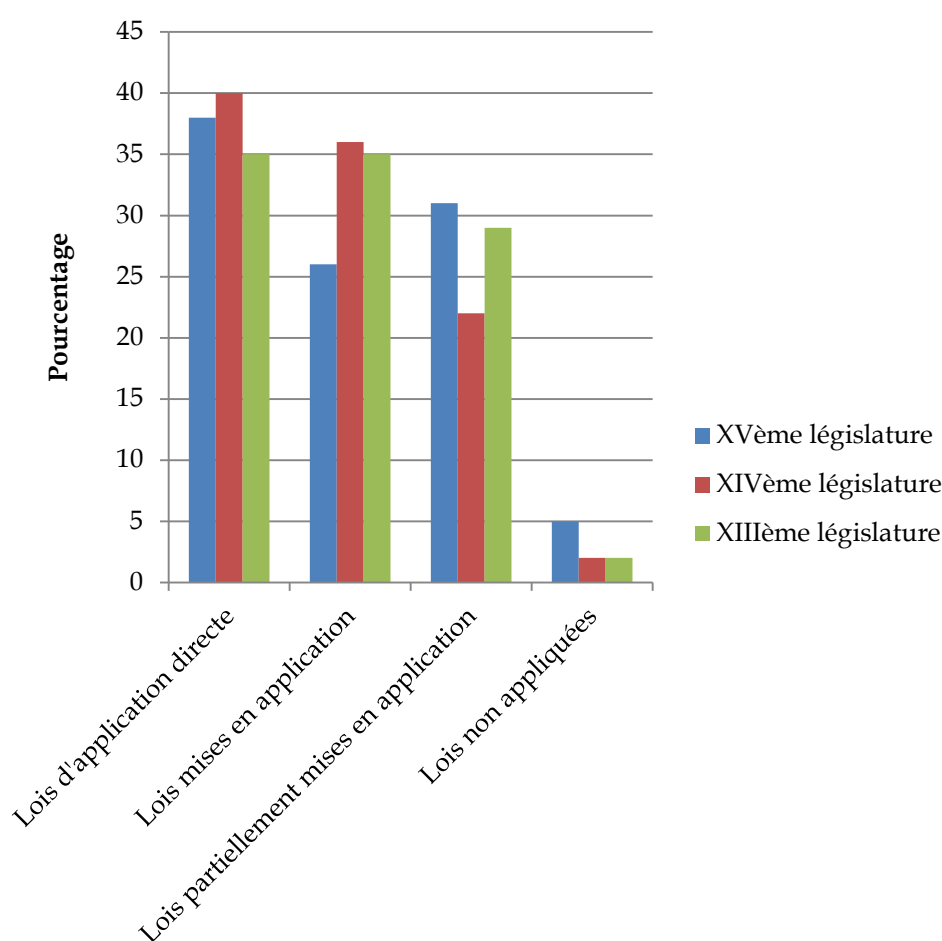
190 lois ont été promulguées entre le 21 juin 2017 et le 30 septembre 2021. 38 % de ces lois (72) sont d'application directe, le reste appelant des mesures réglementaires de la part du Gouvernement.

Trop de lois demeurent non appliquées ou partiellement appliquées. 50 lois, soit 26 % du total, sont mises en application, c'est-à-dire

qu'elles ont vu l'ensemble des dispositions réglementaires nécessaires publiées. Neuf lois sont restées purement et simplement non appliquées, et 59 lois, soit 31 % du stock, sont partiellement appliquées au 31 mars 2022.

À titre de comparaison, 218 lois ont été promulguées au cours de la XIV^{ème} législature. 40 % étaient d'application directe, et 36 % étaient mises en application du fait de l'adoption de l'intégralité des mesures réglementaires qu'elles appelaient. **Les lois partiellement mises en application représentaient 22 % du total, contre 31 % pour la législature qui s'achève.** On constate une baisse notable de l'application des lois votées par la représentation nationale.

Etat d'application des lois votées par législature

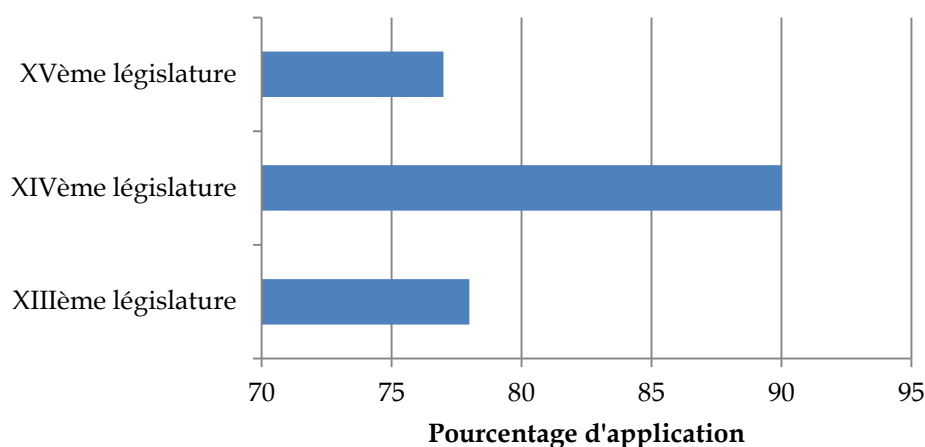


Note de lecture : au 31 mars 2021, 31% des lois votées durant la XV^{ème} législature et appelant des mesures réglementaires sont partiellement mises en application

Pour finir, **si 70 % des lois de la XIII^{ème} législature étaient d'application directe ou mises en application, et 76 % pour la XIV^{ème}, ce chiffre s'établit à seulement 64 % pour la XV^{ème}.** Le Sénat maintiendra sa vigilance quant à la poursuite de la mise en application des lois votées durant la XV^{ème} législature, et pèsera de tout son poids de façon à ce que les textes votés par la XVI^{ème} soient appliqués avec plus de célérité.

Concernant le taux d'application des mesures appelées par les lois votées, celui-ci s'établit à 77 % pour la XV^{ème} législature. À leur terme, il était de 89 % pour la XIV^{ème} et de 78 % pour la XIII^{ème}. Comme pour la XIV^{ème} législature, ce sont les textes relevant de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui présentent le taux d'application le plus bas (58 %), avec près d'une mesure réglementaire sur deux non prise.

Taux global d'application des lois par législature



Note de lecture : au 31 mars 2022, le taux global d'application des lois votées au cours de la XV^{ème} législature, et nécessitant des mesures réglementaires, s'élève à 77%.

B. UN RENDU DES RAPPORTS INSUFFISANT ET TROP TARDIF

1. Les rapports demandés au Gouvernement sont trop peu souvent et trop tardivement remis pour être utiles

C'est avec une constance remarquable que le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement reste faible année après année. A l'occasion du précédent bilan, ce taux s'établissait à 28 %, et il atteint 21 % (27 sur 127) pour la présente session. La constance s'impose aussi quant au taux de remise de rapport par périmètre. Ainsi, d'une année à l'autre, la commission des affaires sociales passe d'un taux de remise de 4 % à 6 %, quand la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable évolue de 5 % à 4 %. Deux commissions affichent cependant un taux de remise supérieur ou égal à 50 % : la commission des lois (50 %) et la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (83 %).

Cette situation est d'autant plus surprenante lorsque le Gouvernement ne remet pas les rapports qu'il s'est lui-même imposé de rédiger par l'intermédiaire d'un amendement de sa fabrication en cours de discussion. Ainsi, si après s'être établi à 12 % pour la session 2018-2019, le

ratio était passé à 43 % pour la session 2019-2020 ; il retombe à 11% pour la session 2020-2021, avec seulement un rapport remis sur les neuf demandés par amendement gouvernemental.

Concernant les rapports demandés à l'occasion d'un amendement sénatorial, la réserve du Sénat n'a pas été récompensée puisqu'aucun des 19 demandés n'a été remis au 31 mars 2022. Ces chiffres ne sont pas sans rappeler le faible taux de prise de textes lorsque ces derniers sont appelés par un amendement d'origine sénatoriale.

De plus, pour qu'un rapport soit utile, il faut qu'il soit rendu dans des délais raisonnables. Or, les délais dépassent trop souvent le seuil de l'année.

À l'échelle de la XVème législature, le taux de remise des rapports demandés s'établit à 38 %, avec un maximum de 89 % pour la commission des affaires étrangères, et un minimum de 17 % pour la commission des affaires sociales.

Toujours à l'échelle de la XVème législature, le Sénat a formulé 47 des 431 demandes, quand l'Assemblée nationale en a formulé 284. **Ces considérations confortent la doctrine bien installée du Sénat en matière de demande de rapport : la plus extrême parcimonie et la préférence aux rapports d'information de sa propre fabrication. Lors de l'audition du mercredi 12 mai 2021 de la Secrétaire générale du Gouvernement, en préparation du précédent rapport, Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales – commission particulièrement touchée par ce manque de remise de rapports –, avait résumé la situation : « vu le rendu des rapports, nous préférons contrôler l'action du Gouvernement nous-mêmes et faire les rapports d'information au sein de notre propre commission. »**

2. Une remise des rapports de l'article 67 qui varie selon les périmètres

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.

En théorie extrêmement utile au contrôle de l'application des lois par le Sénat, ce dispositif a très longtemps constitué le parent pauvre de l'information du Parlement par le Gouvernement. Si la publication de ces rapports fait l'objet d'une plus grande attention de la part du Gouvernement que celle des rapports demandés à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, des marges d'amélioration substantielles

demeurent, et on note une forte hétérogénéité dans la remise de ces rapports selon le périmètre considéré. Par ailleurs, comme cela a déjà été rappelé à de nombreuses reprises, ces rapports sont souvent publiés hors délai.

Concernant la commission des affaires économiques, sur les 12 lois qui ne sont pas considérées comme étant d'application directe parmi celles étudiées cette année, aucune n'a fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 depuis le bilan établi l'année dernière.

De même, la commission de la culture n'a enregistré aucun rapport dans son domaine d'intervention, malgré le suivi de 15 lois, dont 7 adoptées durant la session présentement analysée.

Le même constat s'impose concernant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Le constat est plus satisfaisant pour le périmètre de la commission des finances, qui a bien reçu les rapports relatifs à la mise en application de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, à partir de juin 2021, soit six mois après sa promulgation. Toutefois, 70 % des rapports remis relatifs à la mise en application de cette loi, ont été transmis plus d'un an après la promulgation de cette dernière. Les autres lois de la session n'appelaient pas de rapports.

De même, concernant la commission des affaires sociales, dont la remise de rapports demandés au Gouvernement est tendanciellement proche du néant, le taux de remise des rapports de l'article 67 est de 100% pour les lois adoptées durant la session 2020-2021, ce qui mérite d'être souligné. Une fois encore, la commission déplore que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets, alors même que l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 vise de manière globale les « *textes réglementaires publiés et les circulaires édictées* ».

C. UNE ASYMÉTRIE DANS LA GESTION DU TEMPS QUI SEMBLE S'AGGRAVER SESSION APRÈS SESSION

1. Le paradoxe d'une procédure accélérée devenue la norme et de délais de prise de textes toujours insatisfaisants

Le délai moyen de prise des mesures réglementaires d'application est, pour la deuxième fois depuis 2014, et pour la deuxième année consécutive, supérieur à la limite de six mois que s'était fixée le Gouvernement dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Malgré une amélioration par rapport au précédent bilan, le délai moyen de prise de textes – lorsque ceux-ci sont pris-, s'établit à **six mois et neuf jours. Il était de sept mois et un jour pour la session 2019-2020, et de cinq mois et 12 jours pour la session 2018-2019.**

Par ailleurs, la commission des finances note dans sa contribution au présent bilan que le délai de prise des textes réglementaires est plus élevé quand ces derniers sont des arrêtés, ce qui plaide encore une fois pour un meilleur suivi de ces derniers par le SGG.

Concernant les lois examinées après engagement de la procédure accélérée, le délai moyen de parution des mesures réglementaires est de six mois et sept jours tandis que leur taux d'application s'établit à seulement 52 % et chute même à 35 % pour les arrêtés. Il est particulièrement étonnant de constater de tels délais et une telle faiblesse des taux d'application alors même que l'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée par le Gouvernement comme urgente, et justifiant un examen par la représentation nationale dans des conditions dégradées.

A contrario, le délai moyen de prise de texte pour les lois adoptées selon la procédure normale, c'est-à-dire sans engager un examen accéléré, est de quatre mois et 23 jours. Le taux d'application de ces lois est quant à lui faible - 40 % - en raison de la loi « bioéthique », fort mal appliquée.

Le Sénat s'interroge donc sur le bien-fondé du recours quasi-systématique à la procédure accélérée. Cette dernière, de même que le recours aux ordonnances, a été pensée par le constituant comme l'exception au principe de la double lecture, parfois appelée par les circonstances, mais en aucun cas comme modalité normale de discussion et d'adoption de la loi. **Pour la session 2020-2021, ce ne sont pas moins de 37 lois, soit 73 % de l'ensemble des lois, qui ont été examinées suivant les contraintes de la procédure accélérée.** En incluant les lois pour laquelle cette procédure est de droit, ce chiffre se monte à 41 lois sur 51, soit 80 % de l'ensemble. Ces chiffres surpassent ceux de l'année précédente, pour lesquels le Gouvernement disposait de la justification de l'urgence que représentait la pandémie. À ce titre, **M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, soulignant que près de 92 % des lois relevant du périmètre de sa commission ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée - record sur dix ans -, conclut que « l'exception devient la règle »¹.**

L'exception devient en effet la règle alors même que les taux d'application ainsi que les délais de publication des textes prouvent que l'urgence à légiférer n'était finalement que très relative. Rappelons pour conclure que **sur les 37 lois adoptées après engagement de la procédure accélérée lors de la session 2020-2021, 35 % sont encore partiellement mises en application - avec les taux que l'on connaît -, et une demeure non appliquée.**

Ce paradoxe déjà souligné l'an dernier par le Sénat pèse sur la qualité du travail législatif et la sérénité des débats. L'année dernière, la Secrétaire générale du Gouvernement, lors de son audition, avait bien

¹ Compte rendu de la réunion de la commission des lois du mardi 10 mai 2022.

volontiers admis une « *dégradation* » et un « *besoin de revenir à une forme de droit commun [et] à la vie normale [en matière de] production normative* ». Force est de constater que la situation s'est entre-temps aggravée.

Ce constat peut également s'appliquer à l'utilisation abusive de la législation par ordonnance, conçue là encore comme l'exception à la discussion parlementaire, et non la règle. Les délais parfois marqués de prise d'ordonnance souligne la relativité de l'urgence initiale, tout comme les habilitations non utilisées. À ce titre, pour la session 2020-2021, sur les 10 habilitations à légiférer par voie d'ordonnances identifiées par la commission des lois dans son périmètre, seulement 6 ont été effectivement utilisées.

**DEUXIÈME PARTIE :
ANALYSE DES COMMISSIONS**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	43
A. INTRODUCTION.....	47
B. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	49
1. <i>Le stock des lois suivies par la commission des affaires économiques</i>	<i>49</i>
2. <i>L'état d'application des lois d'initiative parlementaire.....</i>	<i>52</i>
3. <i>L'application des lois votées selon la procédure accélérée</i>	<i>52</i>
4. <i>Le recours aux ordonnances</i>	<i>53</i>
5. <i>La publication des rapports</i>	<i>53</i>
C. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	54
1. <i>Agriculture, forêt, chasse et pêche</i>	<i>54</i>
2. <i>Urbanisme, ville et logement.....</i>	<i>69</i>
3. <i>Technologies de l'information</i>	<i>74</i>
4. <i>Énergie.....</i>	<i>81</i>
5. <i>Autres lois.....</i>	<i>229</i>

A. INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **17 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2021**, 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 2022** 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 2015** relevant de la compétence de cette commission, soit 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 jusqu'à la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

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.

B. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Le stock des lois suivies par la commission des affaires économiques

a) Les lois totalement applicables

Sur les dix-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2021, **cinq sont totalement applicables.**

Parmi celles-ci, **une loi est 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.**

Les **quatre autres lois** considérées comme totalement applicables dans ce bilan sont les suivantes :

- la loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières ;
- la loi n° 2020-1508 du 4 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière ;
- 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 %, ce qui était déjà le cas l'année dernière pour son entrée dans le champ des lois suivies par la commission, 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 également 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 dix-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2022, **douze sont partiellement applicables** :

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, avec un taux d'application de 9 % ;

- la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, avec un taux d'application de 69 % ;

- la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires, dont le taux d'application s'établit à 20 % ;

- la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, avec un taux d'application de 91 % ;

- la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, applicable à 93 % ;

- 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 84 % ;

- 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 94 % ;

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

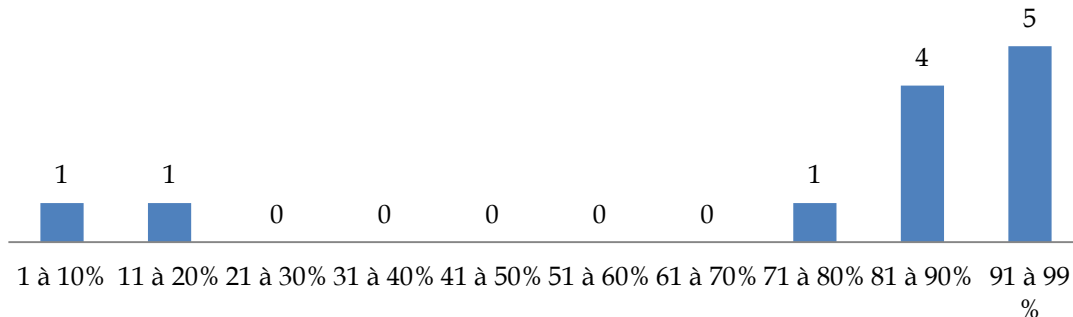
- la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dont le taux d'application s'établit à 83 % ;

- 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° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, applicable à hauteur de 97 % ;

- 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.

Répartition des lois partiellement applicables en fonction de leur taux d'application



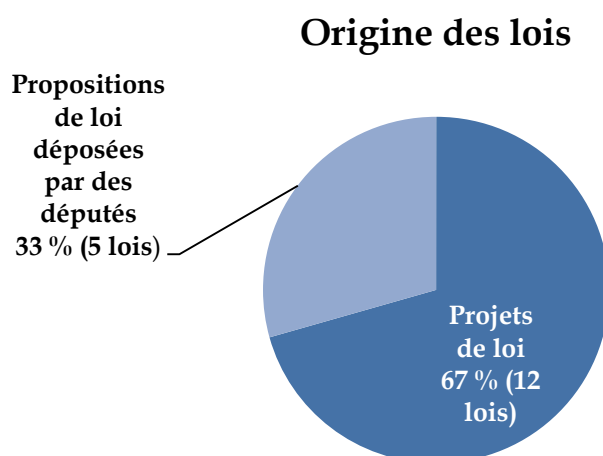
Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 8 % à 97 % et **la moyenne de leur taux d'application s'établit à 76 %**.

Ce taux en baisse par rapport au dernier bilan, s'explique par le faible taux d'application de deux lois : la loi n° 2021-1104 du 20 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (8 %), et la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires (20 %). 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, **aucune loi dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques n'est totalement inapplicable**.

2. L'état d'application des lois d'initiative parlementaire



Sur les dix-sept lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2022, cinq 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. Deux propositions de loi sont totalement applicables, étant précisé qu'une d'entre elles était d'application directe et ne nécessitait la prise d'aucune mesure réglementaire. Une proposition de loi n'est applicable qu'à 20 %, tandis que les deux dernières affichent chacune un taux de mise en application de 88 %, plusieurs années après leur entrée dans le champ de ce bilan.

3. 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 très fréquent pour les lois votées ces dernières années et étudiées dans le présent bilan - il est même systématique s'agissant des projets de loi. Sur les dix-sept lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan, **quatorze ont été votées selon la procédure accélérée.**

Parmi ces quatorze lois, quatre sont totalement applicables. En revanche, dix 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.**

4. Le recours aux ordonnances

Quatre lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances.

Sur la session 2020-2021, sur les 34 ordonnances attendues, 26 ont été prises, soit 76 %. Sur la session parlementaire 2019-2020, seule la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoyait des habilitations à légiférer par ordonnance. 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été prises mais 3 ordonnances sur 15, soit 20 %, ont été abandonnées. La crise de la Covid-19 a eu une incidence sur les délais de publication des ordonnances : en effet, la loi dite « d'urgence sanitaire » a étendu de 4 mois les délais dans lesquels le Gouvernement était habilité à légiférer par ordonnance, dès lors qu'ils n'avaient pas expiré à sa date de publication.

5. 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, aucune n'a 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.

b) La publication des rapports demandés par le parlement

Seuls **6 rapports** au Parlement ont été déposés durant la période de référence du présent bilan cependant que parmi toutes les lois suivies cette année, **37 rapports** n'ont toujours pas été remis 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.

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

1. Agriculture, forêt, chasse et pêche

a) Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

La loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières réaffirme le principe d'interdiction législative d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant au moins une substance active de la famille des néonicotinoïdes.

Le décret n° 2020-1601 du 16 décembre 2020 fixe la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances interdites : il s'agit de l'acétamipride, du flupyradifurone et du sulfoxaflor.

Précédemment, la liste comportait cinq substances actives de la même famille (thiaméthoxame, clothianidine, acétamipride, clothianidine et imidaclopride) ainsi que deux présentant des modes d'action identiques (flupyradifurone et sulfoxaflor).

Toutefois, la Commission européenne a interdit, en 2018, l'usage des substances clothianidine, imidaclopride et thiaméthoxame, pour les usages sous serre. Les demandes de renouvellement des substances clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride n'ont pas été soutenues par la suite. En outre, en 2019, à la suite de sa réévaluation, la substance thiaclopride a été interdite dans l'Union européenne.

Ce sont donc les trois seules substances actives de cette famille encore autorisées sur le marché européen. Elles sont dès lors, par la loi, interdites spécifiquement en France.

La loi aménage, en outre, un régime de dérogation jusqu'au 1^{er} juillet 2023 dès lors qu'un arrêté, pris après avis d'un conseil de

surveillance spécifique, a été pris pour autoriser l'utilisation de telles substances dans des semences enrobées uniquement pour les betteraves sucrières.

Pour sa pleine application, la loi renvoyait à un décret la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil de surveillance ainsi que le délai de remise de son avis sur les dérogations. Ces éléments ont été précisés dans le décret n° 2020-1600 du 16 décembre 2020 relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du conseil de surveillance.

L'arrêté du 5 février 2021 autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam autorise l'utilisation de semences de betteraves sucrières enrobées de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam. L'arrêté précise également les cultures de végétaux pouvant être implantées après l'emploi des semences de betteraves traitées, en vue d'atténuer les risques pour les pollinisateurs. Il fixe des mesures d'atténuation et de compensation à mettre en place.

La dérogation a été prolongée par l'arrêté du 31 janvier 2022 pour la campagne suivante.

Toutefois, une procédure doit être prévue pour officialiser la transmission du rapport du conseil de surveillance au Parlement, comme le prévoit la loi.

b) Loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires

Articles de la loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires	12
dont déclarés contraires à la Constitution	0
dont d'application directe	7
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0

dont appelant des mesures d'application	5
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	2
<i>nombre de décrets simples</i>	3
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	4
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	0

Art.	Mesure	Applicabilité
1	Base de données ouverte et en accès libre sur les denrées alimentaires préemballées	Non applicable
2	Affichage obligatoire de l'origine des miels selon l'ordre pondéral décroissant des ingrédients, ainsi que du cacao et de la gelée royale	Application directe
3	Information des consommateurs dans le cadre des ventes à distance	Non applicable
4	Origine des viandes en restauration hors foyer	Applicable
5	Interdiction de mentions faisant référence à des denrées d'origine animale pour des denrées comportant un certain seuil de protéines végétales	Non applicable
6	Autorisation de la commercialisation de « fromages fermiers » affinés en dehors de l'exploitation, à condition qu'ils fassent l'objet d'informations complémentaires	Non applicable
7	Règles plus strictes pour les vins en matière d'indications d'origine	Application directe

8	Mention obligatoire de l'origine et, le cas échéant, de l'AOP ou de l'IGP des vins servis au restaurant ou en débit de boissons	Application directe
9	Mention obligatoire, en évidence sur l'étiquetage des bières, du nom et de l'adresse de leur producteur	Application directe
10	Dérogation aux règles applicables pour certaines cessions à titre onéreux de semences et matériels reproducteurs se trouvant dans le domaine public	Application directe
11	Abrogation de la loi n° 57-1286 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur des aires délimitées ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée	Application directe
12	Obligations de déclaration de récolte pour les viticulteurs	Application directe

La loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires **reprend le contenu de plusieurs articles de la loi dite « EGAlim¹ »**, qui avaient été introduits de façon consensuelle lors de l'examen dudit projet de loi mais avaient été censurés par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018 en raison de leur absence de lien, même indirect, avec le texte initial. La proposition de loi dont est issue cette loi, déposée en mars 2019, s'intitulait initialement « proposition de loi relative à plusieurs articles de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, sûre et durable ».

Comportant initialement huit articles, la loi adoptée dans les mêmes termes par les deux chambres puis promulguée le 10 juin 2020, contient finalement **douze articles**, signe de son enrichissement au cours de l'examen parlementaire du texte.

Son objectif est de répondre aux demandes de plus en plus exigeantes des consommateurs en matière de **traçabilité** des produits agricoles et alimentaires et d'**information du consommateur**, et donc de permettre une alimentation saine, de qualité, durable, accessible à tous et respectueuse du bien-être animal.

Au 1^{er} avril 2022, la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires est applicable à 20 %. Cinq mesures étaient attendues, une seule a été prise

¹ Les articles 34, 35, 37, 39, 40, 41, 43 et 78 du texte adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

(décret simple) et quatre sont encore en attente (deux décrets en Conseil d'État et deux décrets simples).

Deux projets de décret simple (art. 5 et art. 6) ont circulé mais n'ont pas encore été pris.

Par ailleurs, deux articles d'application directe de cette loi ont été modifiés par la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (« EGAlim 2 »), qui prévoit désormais, pour l'application de chacun d'eux, un décret en Conseil d'État (art. 2 et art. 9).

L'application de la loi Transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires entre 2021 et 2022

Au 1^{er} avril 2021, l'applicabilité de la loi était quasi nulle, seul un décret d'application ayant été pris, à cause notamment des délais liés à la nécessité de notification préalable à la Commission européenne, dans un domaine où les règles du droit de l'Union européenne encadrent fortement l'initiative du législateur.

Entre le 1^{er} avril 2021 et le 1^{er} avril 2022, parmi les mesures attendues, seul le décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022 modifiant le décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration est entré en vigueur (en application de l'article 4).

L'article 1^{er} prévoit que des informations de toute nature relatives aux denrées alimentaires préemballées soient mises à la disposition du public en ligne, afin de faciliter la constitution d'une base de données ouverte, en accès libre et dont le format permette la réutilisation. Le décret en Conseil d'État devant définir les modalités de cette mise à disposition n'ayant toujours pas été publié, l'article 1^{er} n'est pas applicable.

L'article 2 rend obligatoire l'affichage, au moment de la mise sur le marché, de l'indication du pays d'origine du cacao dans les produits composés de cacao et l'indication des pays d'origine de la récolte, par ordre pondéral décroissant, pour le miel composé d'un mélange de miels et pour la gelée royale. Aucune mesure réglementaire n'était explicitement prévue pour l'application de cet article, d'application directe.

Il faut toutefois noter que les dispositions de l'article L. 412-4 du code de la consommation visées par cet article ont été modifiées par la loi « EGAlim 2¹ », et que dans cette nouvelle version², qui entrera en vigueur au

¹ Article 13 de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

² La loi EGAlim 2 procède par ailleurs à de légères modifications du cadre défini par la loi Informations sur les produits agricoles et alimentaires :

- l'indication des pays d'origine de la gelée royale ne suit plus nécessairement l'ordre pondéral décroissant des produits primaires ;

1^{er} juillet 2022, il est désormais prévu un décret en Conseil d'État après notification à la Commission européenne. Le décret n° 2022-482 du 4 avril 2022 relatif au miel prévoit bien les modalités d'application de l'indication de l'origine des miels par ordre pondéral décroissant, mais il n'entrera en vigueur que le 1^{er} juillet 2022. Les mesures d'application relatives à l'indication d'origine du cacao, du chocolat et de la gelée royale n'ont, elles, pas encore été prises.

L'article 3 vise à appliquer à la vente en ligne de produits alimentaires les obligations d'information prévues par le règlement européen dit « Inco » n° 1169/2011. Le Gouvernement a répondu l'an dernier au Parlement que le nouvel article L. 412-8, créé par le présent article, était d'application directe, alors que ce dernier renvoie explicitement à un décret en Conseil d'État pour ses modalités d'application. L'article 3 n'est donc pas applicable.

L'article 4 prescrit l'indication du pays d'origine des plats contenant un ou plusieurs morceaux de viande en restauration hors foyer, que ce soit sur place, à emporter ou à livrer. L'article renvoie à un décret d'application sur la définition des modalités et sanctions. Le **décret n° 2022-65 du 26 janvier 2022 modifiant le décret n° 2002-1465 du 17 décembre 2002 relatif à l'étiquetage des viandes bovines dans les établissements de restauration**, répond aux attentes du législateur. L'article 4 est donc pleinement applicable, la mesure d'application attendue ayant bien été prise.

L'article 5 vise à proscrire l'utilisation des dénominations faisant traditionnellement référence à des denrées alimentaires d'origine animale pour désigner des denrées alimentaires au-delà d'un certain seuil de protéines végétales. Il s'agit en pratique d'interdire dans le code de la consommation les dénominations telles que « steaks végétaux » ou « saucisses végétales ». L'article renvoie à un décret le soin de définir le seuil de protéines végétales au-delà duquel l'interdiction s'applique et les sanctions applicables aux contrevenants.

Le ministère de l'économie, des finances et de la relance a d'abord indiqué¹ que l'entrée en vigueur du décret était prévue au second semestre 2021 et un projet de décret – en Conseil d'État à l'initiative du Gouvernement – a bien été notifié à la Commission européenne le 1^{er} octobre 2021².

-
- l'obligation d'indication d'origine s'applique aux produits « à base de chocolat », en plus des produits à base de cacao ;
 - enfin, pour le miel, c'est le pays d'origine, et non plus de récolte, qui est indiqué.

¹ Dans une réponse à la question écrite n° 23 225 du sénateur Henri Cabanel : https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210_623_225.html

² Le projet de décret prévoit une interdiction des dénominations faisant référence à des denrées alimentaires d'origine animale, pour tout produit contenant des protéines végétales, quel que soit le seuil de protéines végétales (art. 2) mais ne s'applique pas aux produits fabriqués dans les autres États membres de l'Espace économique européen et importés en France (art. 6) :

Aux termes de ladite notification, l'entrée en vigueur était envisagée le 1^{er} avril 2022. Cependant, le décret n'étant pas encore paru au journal officiel, l'article 5 n'est toujours pas applicable.

L'article 6 autorise la mention « fromage fermier » sur des fromages dont l'affinage a lieu en dehors de l'exploitation et en conformité avec les usages traditionnels, tout en précisant que ces produits doivent comporter des informations complémentaires, relatives au lieu de l'affinage. L'entrée en vigueur du décret qui doit préciser les modalités d'application de cet article est envisagée le 1^{er} juillet 2022, le projet de décret en étant encore au stade de la concertation avec les professionnels. L'article n'est donc toujours pas applicable.

L'article 7 de la loi prévoit un régime plus strict pour les vins que pour les autres denrées en matière d'indications d'origine française, en les excluant du champ d'une dérogation – aux termes de laquelle si la véritable origine est indiquée en caractères manifestement apparents, un produit non français peut comporter un signe d'origine français. Cet article est d'application directe.

L'article 8 rend obligatoire la mention de l'origine des vins servis en bouteille, en pichet ou au verre, et le cas échéant de leur AOP ou IGP, dans les restaurants et débits de boisson. Cet article, qui a fait l'objet, sans succès, d'une demande de déclassement de la part du Gouvernement, est d'application directe.

L'article 9 de la loi rend obligatoire l'indication, en évidence sur l'étiquetage de la bière, du nom et de l'adresse de son producteur. Il s'agit en pratique d'éviter que le consommateur ne soit induit en erreur quant à l'origine de ladite bière. Cet article, qui a fait l'objet, sans succès, d'une demande de déclassement de la part du Gouvernement, est d'application directe.

Il est à noter que, codifié à l'article L. 412-2 du code de la consommation, le contenu du présent article a été modifié par la loi « EGAlim 2¹ », qui à partir du 1^{er} juillet 2022 remplacera la mention obligatoire du « producteur » par celle du « brasseur » et renverra les modalités d'application de cette obligation à un décret en Conseil d'État, pris après notification à la Commission européenne.

L'article 10 de la loi vise à étendre aux cessions à titre onéreux à des non-professionnels et en dehors d'une exploitation commerciale, la dérogation, déjà prévue pour les cessions à titre gratuit, aux règles normalement applicables en matière de cessions de semences ou de matériels de reproduction de végétaux. Ainsi, parmi les règles prévues à l'article L. 661-8 du code rural et de la pêche maritime et précisée par un

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fr/search/?trisaction=search.detail&year=2021&num=638>

¹ Article 13 de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021.

décret en Conseil d'État - conditions de sélection, de production, de multiplication, de certification, d'inscription au catalogue officiel des variétés commercialisables et règles de traçabilité -, seules les règles sanitaires resteraient applicables aux cessions remplissant ces conditions. Il s'agit en pratique de promouvoir la libre utilisation des semences relevant du domaine public par les jardiniers amateurs ou les collectivités publiques¹. L'article est d'application directe.

En application de la directive 2015/1535², cette disposition a été notifiée à la Commission européenne, qui a émis un « avis circonstancié » le 23 juin 2020, retardant théoriquement l'entrée en vigueur de la mesure³. Il ne semble pas, toutefois, qu'une telle procédure de notification était nécessaire dans le cas d'espèce. C'est pourquoi l'avis ne doit pas avoir fait obstacle à l'entrée en vigueur de la mesure lors de sa promulgation.

L'article 11 abroge la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 interdisant la fabrication de vins mousseux autres que la « Clairette de Die » à l'intérieur des aires délimitées ayant droit à cette appellation d'origine contrôlée. Cet article est d'application directe, puisque la loi abrogée était elle-même d'application directe.

L'article 12 rend obligatoire la déclaration de récolte relative aux vignes et actualise les références aux règlements européens régissant cette déclaration de récolte dans le code général des impôts et dans le code rural et de la pêche maritime. Il est d'application directe.

Les modalités d'application de cet article ont toutefois été précisées par le décret n° 2020-1564 du 9 décembre 2020 relatif aux déclarations de récolte, de production et de stock de vin pris en application de l'article 407 du code général des impôts, qui explicite les modalités et obligations de déclaration pour les opérateurs viticoles et vendeurs de raisin et de moûts.

L'article 5 de ce décret renvoie, facultativement, à un arrêté pouvant définir une date limite de dépôt des déclarations antérieure aux dates limites définies au niveau européen. Cet arrêté n'a pas été pris.

L'article 4 du même décret appelle un arrêté du ministre chargé des douanes définissant les informations devant obligatoirement figurer dans cette déclaration. L'arrêté du 11 décembre 2020 relatif aux déclarations de récolte, de production et de stocks procède à cette énumération, rendant

¹ Le 1^o de l'article 11 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, qui prévoyait la même dérogation, mais au seul profit des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, avait été censuré par le Conseil constitutionnel au motif qu'il méconnaissait le principe d'égalité devant la loi. La dérogation est cette fois établie au profit de toute personne respectant les conditions énumérées par la loi.

² Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

³ https://www.infogm.org/IMG/pdf/com_avis_circonstancie-fr.pdf

notamment obligatoire la transmission du numéro d'identification CVI et SIRET du déclarant, de la catégorie et de la couleur du produit récolte, du nom des produits récoltés, de la zone viticole de récolte des raisins.

c) 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 a étendu le droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural en zone littorale (SAFER) afin qu'il puisse s'exercer également sur les bâtiments utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des 20 années précédant l'aliénation. De cette manière, la SAFER pourra préempter le bâtiment en proposant une révision du prix à la baisse, sauf si le bâtiment a changé de destination en toute légalité au cours de cette période, auquel cas son droit de préemption demeure mais sans avoir faculté de déclencher une proposition de baisse de prix.

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.

d) 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

Si le taux d'application de la loi Egalim est très satisfaisant, notamment au regard d'autres lois, du fait de la publication quasi-intégrale des nombreuses mesures d'application prévues, il maquille en réalité une situation beaucoup plus problématique, source d'une véritable insécurité juridique pour les opérateurs économiques du monde agricole, de l'industrie agroalimentaire et de la grande distribution.

Car la loi dite Egalim, rendue applicable en grande majorité en 2020 par la publication de textes d'application à quelques jours de l'entrée en vigueur de certains dispositifs, a déjà été modifiée en profondeur en 2021 par d'autres véhicules législatifs, tandis que plusieurs de ses mesures phares ont dû être revues après des censures par les juges constitutionnels et administratifs.

Cette insécurité juridique provient, tout d'abord, de délais très courts laissés aux acteurs pour mettre en application le cadre législatif précisé par les décrets d'application.

En pratique, en raison d'une dynamique de consultation dont la légitimité a parfois été remise en cause par certains protagonistes, le Gouvernement a publié à plusieurs reprises des textes d'application indispensables à la compréhension du dispositif législatif à quelques jours seulement de l'entrée en vigueur de la mesure. Il en a résulté une absence de prise en compte d'un délai suffisant indispensable aux filières pour prendre connaissance des règles s'appliquant à elles et pour se préparer à les appliquer au mieux.

Par exemple, si les mesures d'application du titre II ont dans leur grande majorité été prises, celles relatives à la séparation de la vente et du conseil en matière de produits phytopharmaceutiques posent des difficultés d'applicabilité en pratique. Au-delà de toute question de fond, les entreprises interrogées font état d'un manque de temps suffisant pour s'adapter. En effet, si les ordonnances prévues à l'article 88 ont bien été publiées le 24 avril 2019, elles renvoyaient principalement à la publication de décrets et d'arrêtés d'application, qui ont été publiés le 16 octobre 2020, soit une date trop proche de l'entrée en vigueur de la disposition qui était fixée au 1^{er} janvier 2021.

De surcroît, moins de trois ans après leur vote, les principales mesures de la loi Egalim ont déjà été considérablement modifiées par d'autres textes, quelques mois seulement après leur entrée en vigueur, notamment les lois « Egalim 2 » et la loi « Climat et résilience ».

Sans remettre en cause l'opportunité de corriger des dispositions législatives qui posent des difficultés, il est nécessaire de mesurer l'impact économique d'une trop forte instabilité législative pour les acteurs économiques.

La loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, dite « Egalim 2 », a par exemple revu de fond en comble l'architecture de la loi dite Egalim 1 en rendant, notamment, la contractualisation obligatoire entre l'amont agricole et son client. Elle a également considérablement complété les parties du code de commerce relatives aux pratiques commerciales entre un fournisseur d'un produit agricole ou d'une denrée alimentaire et le distributeur, complétant par exemple la liste des pratiques commerciales déloyales, quelques mois après la publication des ordonnances n° 2019-358 et 359 prévues par l'article 17 de la loi Egalim, qui visaient justement à en restreindre le champ à des fins d'une plus grande souplesse lors des contrôles.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », a, de son côté, enrichi substantiellement les règles s'appliquant aux gestionnaires de restauration collective fixées par la loi Egalim, en modifiant la liste des produits à promouvoir par exemple (article 257). Ainsi, si la loi Egalim permettait aux produits bénéficiant de la certification environnementale de niveau 2 d'être considérés parmi les

produits à promouvoir jusqu'en 2030, la loi Climat et résilience a réduit ce délai en 2027, remettant ainsi en cause de nombreux investissements réalisés par certaines cantines pour atteindre les objectifs de la loi Egalim quelques mois auparavant. Il est au reste surprenant de constater que, dans le même temps, la loi Egalim fixait un objectif de 50 % de présence de ces produits dans les assiettes servies par les gestionnaires de restauration collective en 2022 et qu'aucune donnée ne permet à ce stade d'apprécier l'atteinte de cet objectif.

Enfin, d'autres dispositifs majeurs, certes entrés en vigueur, ont dû être revus en profondeur car ils ont fait l'objet d'une censure par le Conseil constitutionnel, ajoutant, là encore, une dose d'insécurité juridique pour toutes les personnes concernées par les contraintes et interdictions prévues par la loi.

Si toutes les mesures d'application requises par l'article 83 de la loi ont bien été prises, notamment 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, précisant 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 Conseil Constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2021-891 QPC du 19 mars 2021, que les chartes d'engagements départementales approuvées par l'autorité administrative constituant des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, elles devaient permettre à « toute personne » de participer à leur élaboration, et non seules « les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles » comme le prévoyait le III de l'article L. 253-8 du code rural de la pêche maritime. Dès lors, les mots « après concertation avec les personnes, ou leurs représentants, habitant à proximité des zones susceptibles d'être traitées avec un produit phytopharmaceutique » ayant été déclarés contraires à la Constitution, il apparaît nécessaire de revoir les procédures d'élaboration des chartes, ce qui nécessite une actualisation du décret.

Le Conseil d'État, dans un arrêt du 26 juillet 2021, a annulé la quasi-intégralité du décret n° 2019-1500, notamment son article 1^{er}, à savoir l'ensemble des règles régissant les modalités d'élaboration et d'adoption de ces chartes, en tant qu'il n'impose pas que les chartes d'engagement prévoient des modalités d'information des résidents et des personnes présentes préalablement à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Il a également annulé certains éléments de 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, notamment l'article 8 qui prévoyait des distances de sécurité insuffisantes pour les produits classés comme suspectés d'être cancérigène, mutagène ou toxique pour la reproduction (CMR 2). L'arrêté a, au reste, été sanctionné par le Conseil d'État en tant qu'il ne prévoyait pas de dispositions destinées à protéger les personnes travaillant à proximité des zones d'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Enfin, le Conseil d'État a enjoint le Gouvernement de prendre les mesures réglementaires requises dans un délai de six mois à compter de sa notification.

Deux textes modifiant le cadre juridique en vigueur résultent de cette décision.

Le décret n° 2022-62 du 25 janvier 2022 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation modifie les modalités d'élaboration et d'adoption des chartes d'engagement pour prévoir une information des résidents avant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et revoit la procédure d'élaboration des chartes d'engagement pour se conformer aux décisions susmentionnées.

L'arrêté du 25 janvier 2022 complète l'arrêté du 4 mai 2017 pour prévoir que l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des lieux accueillant des travailleurs présents de façon régulière est subordonnée au respect, par les utilisateurs, de distances de sécurité, lorsque des distances ne sont pas déjà fixées par l'autorisation de mise sur le marché.

Cet arrêté s'inscrit dans le cadre d'une révision des mesures de protection des personnes exposées à ces produits, qui comporte également la mise à jour des autorisations de mise sur le marché des produits comportant des substances classées suspectes d'être cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction. Le Gouvernement s'est fixé pour objectif que des distances de non-traitement soient fixées pour l'ensemble de celles-ci d'ici le 1^{er} octobre 2022 après un avis de l'Anses.

Tout cet imbroglio juridique est à rattacher, sans nul doute, aux conditions d'adoption de l'article sur la charte d'engagement lors des débats sur la loi Egalim. Après avoir dû retirer un amendement souhaitant mettre en place de telles chartes au stade de la séance publique à l'Assemblée nationale, face aux interrogations des députés, le Gouvernement a tenté de redéposer un tel amendement en séance publique au Sénat, toujours au stade de la séance publique, sans étude d'impact ou consultation. Le Sénat avait alors refusé de l'adopter. Lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, cet amendement gouvernemental a une nouvelle fois été déposé et a été, cette fois, adopté, bien que le lien avec les dispositions restant en discussion soit peu direct.

De ces modalités d'adoption d'un amendement gouvernemental à la hâte lors de la loi Egalim, sans étude économique et juridique suffisante, il a résulté un long scénario d'insécurité juridique très mal vécu par les exploitants agricoles, situation dont ils ne sont d'ailleurs pas encore totalement sortis.

Ces trois exemples démontrent que la loi Egalim constitue, sans nul doute, un contre-exemple en matière d'élaboration de la loi. Résultant d'une préparation hâtive et hasardeuse des administrations et répondant aux attentes médiatiques sur les sujets agricoles et alimentaires dans un domaine où le temps long des cultures doit rester la norme, la loi Egalim n'a pas seulement, selon la commission, échoué à avoir les effets escomptés : elle a sans aucun doute créé plus de difficultés qu'elle n'a apporté de réponses. Le contenu de la loi, contesté au Sénat dès les premiers jours de débat, a nécessité de multiples modifications au lendemain de son adoption pour les diverses raisons évoquées ci-avant, plaçant ainsi les entreprises visées par les prescriptions législatives dans des situations délicates tout au long de ces dernières années. Et ses conséquences pourraient se poursuivre encore ces prochaines années.

Enfin, près de quatre ans après son adoption, des anomalies relatives aux mesures d'application du titre II sont toujours à déplorer.

Par rapport à l'année précédente, quelques mesures d'application ont été prises.

Le Gouvernement a finalement estimé, après plusieurs demandes du législateur, 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, n'était pas d'application directe et qu'il nécessitait des mesures d'application. Il a ainsi publié, avec près de trois ans de retard, le décret n° 2021-1647 du 14 décembre 2021 précisant les modalités d'application de l'article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime portant interdiction de la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages. Aux termes de cet article, constituent un réaménagement de bâtiment :

- les travaux ou aménagements d'un bâtiment existant pour le destiner à l'élevage de poules pondeuses en cage ;
- les travaux ou aménagements d'un bâtiment existant conduisant à augmenter le nombre de poules pondeuses pouvant y être élevées en cage.

En outre, le décret n° 2021-1235 a adapté les seuils applicables en matière d'approvisionnements dans la restauration collective publique en Guadeloupe, Guyane, à la Martinique, à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, comme le permettait l'article 98 de la loi Egalim.

Néanmoins, même si les mesures d'application liées au titre II de la loi ont dans leur immense majorité été prises, certaines manquent à l'appel.

L'article 48 de la loi prévoyait la publication au 1^{er} janvier 2021 d'un décret déterminant les conditions dans lesquelles les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) répondent aux exigences prévues pour faire l'objet de la certification environnementale. Si ces obligations entreront en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2030, il importe qu'elles soient connues de tous au plus vite pour laisser le temps aux opérateurs d'obtenir d'une telle certification. Si cette réforme s'inscrit dans un contexte de réforme de la certification environnementale dans le cadre de la politique agricole commune, ce qui peut expliquer le retard de publication de ce décret, il est essentiel de rappeler l'importance de faire connaître au plus vite aux producteurs de produits sous SIQO les nouvelles contraintes auxquels ils devront faire face pour garder leurs appellations.

L'article 55 de la loi, en modifiant l'article L. 225-102-1 du code de commerce, a complété la liste des informations devant être mentionnées au sein de la déclaration de performance extra-financière pour les entreprises concernées pour y inclure les informations 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. L'article R. 225-105 du code de commerce, qui précise les conditions d'application de la loi, n'a toujours pas été actualisé pour énoncer clairement les informations attendues en matière de lutte contre la précarité alimentaire, de respect du bien-être animal et d'actions entreprises en vue d'une alimentation responsable, équitable et durable, alors qu'il a été modifié par un autre décret en date du 27 décembre 2020 (décret n° 2020-1742).

Le décret précisant les catégories de produits biocides concernées par l'interdiction de cession à des utilisateurs non professionnels prévu par l'article 76 a été publié le 14 octobre 2019 (décret n° 2019-1052) et fixe les catégories suivantes :

- 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 pleinement applicable à ce stade, alors qu'il devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Dès lors, l'article de loi n'est pas applicable.

S'il est à noter la publication de l'arrêté du 8 août 2019 et de l'arrêté du 22 octobre 2020 approuvant des cahiers des charges pour la mise sur le marché et l'utilisation de digestats de méthanisation en tant que matières fertilisantes, l'arrêté établissant la liste des normes pour laquelle la sortie du statut de déchets est effective, prévu à l'article 95, a été mis en consultation.

Plusieurs rapports n'ont pas été publiés ou remis au Parlement, notamment les rapports prévus :

- à l'article 23 sur les impacts de la fin des quotas betteraviers ;
- à l'article 25 évaluant les impacts budgétaires induits par l'application de la loi sur la restauration collective publique ;
- de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie à l'article 66 sur la gestion du gaspillage alimentaire par la restauration collective et la grande distribution ;
- à l'article 69 sur les évolutions souhaitables et les réalisations concrètes des volets relatifs au bien-être animal prévus dans les plans de filière, comportant notamment un volet sur les alternatives au broyage des poussins et canetons ainsi qu'une partie sur les conditions de transports d'animaux entre plusieurs pays.

Enfin, à ce stade, aucune remise annuelle du rapport du Conseil national de l'alimentation contenant des propositions d'évolution de la politique de l'alimentation n'a eu lieu comme le prévoyait pourtant l'article 46.

e) 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, pourtant promulguée en mars 2017, n'est pas pleinement applicable dans la mesure où l'article 6 du titre I^{er} consacré à la préservation des terres agricoles, nécessite une mesure d'application qui n'a toujours pas été prise.

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 8 octobre 2021. **Toutefois, les modalités d'établissement dudit barème n'ont pas été précisées par décret, contrairement à ce que prévoyait l'article 6 de la loi, privant ainsi les opérateurs de la filière agricole de la transparence nécessaire quant à la construction de ce barème.**

2. 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 2022, 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 84 %**.

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 à améliorer le cadre de vie. Les nombreux articles de la loi abordent des thématiques variées, relatives aux grands projets d'aménagement, au contentieux de l'urbanisme, au logement social, aux normes de construction, à la revitalisation des centres-bourgs, au déploiement d'infrastructures numériques et de communication, ou encore à la lutte contre l'habitat indigne.

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 n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018 qu'il s'agissait de « cavaliers législatifs ».

À la date de rédaction de ce rapport, **sur les 92 mesures d'application attendues, 77 ont été prises et 15 sont encore attendues, pour un taux d'application de 84 %**. 19 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.

L'application de la loi ELAN entre 2021 et 2022

À mi-avril 2022, la loi ELAN était applicable à 84 %, 77 mesures ayant été prises sur les 92 attendues.

(1) Dispositions en matière d'urbanisme

62 articles du titre I^{er} de la loi ELAN rassemblaient des mesures en matière d'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 étaient donc d'application directe**.

Les articles 46 et 50, d'application directe, prévoyaient néanmoins la prise de **trois ordonnances relatives aux documents d'urbanisme**, portant respectivement sur les rapports de hiérarchie des normes entre les différents documents, sur le schéma régional d'aménagement et sur le schéma de cohérence territoriale, cibles de réformes d'ensemble. **Ces ordonnances ont**

toutes été prises avant l'échéance de l'habilitation, et ont fait l'objet du dépôt d'un projet de loi de ratification, **mais n'ont pas encore pu être ratifiées** : l'article 195 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience », qui entendait procéder à cette ratification, a été déclaré non conforme à la Constitution faute de lien avec les dispositions du projet de loi initial.

Les articles 5 et 29, instituant deux **expérimentations** relatives au permis d'innover et à l'occupation temporaire de locaux vacants, **prévoient en outre la remise de rapports d'évaluation au Parlement**, qui devront être remis à l'issue de la période d'expérimentation.

Treize articles du volet « urbanisme » de la présente loi nécessitent la prise de mesures réglementaires d'application. La totalité de ces treize articles (4, 8 à 10, 16, 20, 25, 29, 30, 32, 45, 49 et 62) est désormais applicable, portant le taux d'applicabilité des mesures relatives à l'urbanisme à 100 %.

- (a) La dématérialisation des demandes d'autorisation d'urbanisme est désormais effective, l'arrêté d'application qui restait à prendre ayant été publié en 2021

D'une part, 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**, à compter du **1^{er} janvier 2022** pour toutes les communes de plus de 3500 habitants.

Un arrêté devait déterminer les modalités de sa mise en œuvre, mais son élaboration avait pris du retard, en raison notamment du déploiement parallèle des solutions techniques de télétransmission, telles que la plateforme « Plat'AU » et le service « AD'AU ».

L'arrêté d'application de la mesure a finalement été pris le 27 juillet 2021, pour une entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022 dernier, comme le prévoyait l'article 62 de la loi « ELAN ».

Cet arrêté du 27 juillet 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre des téléprocédures et à la plateforme de partage et d'échange pour le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme **consacre le rôle central de la plateforme « Plat'AU », mise à disposition des acteurs par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)** pour le traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme. Celle-ci permettra à tous les services concernés d'avoir un accès dématérialisé à l'ensemble des dossiers.

L'arrêté fixe aussi les caractéristiques auxquelles doivent répondre les téléprocédures de réception et d'instruction de ces autorisations, à la fois en ce qui concerne les fonctionnalités pour ses utilisateurs et les exigences techniques minimales. Concrètement, plusieurs solutions communes développées par les services de l'État ont été proposées aux communes et EPCI compétents, comme le service « RIE'AU », destiné aux communes soumises au RNU, ou le service « AD'AU », qui permet le dépôt dématérialisé des demandes par les usagers. Les communes conservaient néanmoins l'option de mettre en œuvre des solutions propres de télétransmission, devant dans ce cas répondre aux critères fixés par l'arrêté du 27 juillet 2021.

D'autre part, l'article 62 de la loi « ELAN » prévoyait également la mise à disposition des données relatives aux autorisations d'urbanisme au profit de l'administration de l'État, à fins de bonne administration fiscale, de statistiques et de contrôle. Si un décret en Conseil d'État n° 2019-472 relatif à la collecte et la transmission d'informations et de documents relatifs aux déclarations et autorisations d'occupation des sols avait bien été publié dès le 20 mai 2019, celui-ci renvoyait à un arrêté le soin de fixer les services destinataires de ces informations ainsi que les modalités techniques de transmission.

Celui-ci a finalement été pris le 16 mars 2021. L'arrêté relatif au traitement automatisé des données d'urbanisme énumérées à l'article R. 423-76 du code de l'urbanisme dénommé « SITADEL » au ministère de la transition écologique, qui remplace un texte préexistant datant de 1997, précise effectivement le contenu des transmissions obligatoires (données d'identification des personnes physiques ou morales, données de géolocalisation des parcelles), leur durée de conservation, les destinataires et les accédants à ces données (service statistique du ministère du logement, DGALN, services déconcentrés du logement et de la fiscalité, INSEE), ainsi que les conditions de diffusion publique des données anonymisées. L'arrêté consacre également le rôle central de la base de données SITADEL, qui rassemble l'ensemble de ces informations.

Avec la prise de ces deux arrêtés d'application, l'article 62 de la loi « ELAN » est donc pleinement applicable depuis le 1^{er} janvier 2022.

- (b) 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 dix-sept articles relatifs à la revitalisation des centres-villes, quatorze articles étaient d'application directe et **trois articles nécessitaient des mesures d'application.**

Les différentes mesures d'application ayant été prises en 2019, ces trois articles **sont donc entièrement applicables, portant le taux d'application de ce volet de la présente loi à 100 %.**

(3) Dispositions relatives au déploiement d'infrastructures numériques

Sur les quinze articles portant sur la régulation des infrastructures numériques en vue de simplifier les déploiements, quatorze articles étaient d'application directe et **seul l'article 223, relatif au transfert à l'Agence nationale des fréquences de la diffusion du signal horaire par voie hertzienne terrestre, exigeait la publication d'un arrêté.**

Celui-ci ayant été publié en décembre 2018, **ce volet de la loi est donc applicable à 100 %.**

(4) Dispositions relatives au bâtiment et au logement

Parmi les mesures relatives au bâtiment et au logement, des mesures d'application nouvelles ont été prises en 2022, mais certaines restent attendues. Deux dispositifs sont devenus sans objet en raison d'évolutions législatives ultérieures.

(a) Deux mesures rendues sans objet par des évolutions législatives récentes

(i) *Le carnet numérique a été remplacé en 2021 par le carnet d'information du logement*

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 ont reçu un avis défavorable du Conseil d'État, en décembre 2019, empêchant son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020 dans le neuf.

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 avait ensuite fait disparaître du code les dispositions législatives insérées par l'article 182 de la loi ELAN.

Le carnet numérique a finalement été remplacé dans l'article 167 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets par le carnet d'information du logement.

(ii) L'« expérimentation Daubresse » relative à la loi SRU a été supprimée en 2022 au bénéfice du contrat de mixité sociale intercommunale

Plusieurs dispositions modifiant la loi SRU étaient immédiatement applicables. En revanche, l'expérimentation dite « Daubresse », prévue par le II de l'article 130, 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 supposait un décret d'application déterminant les intercommunalités éligibles à l'expérimentation.

Trop restrictive, cette expérimentation n'a jamais été mise en œuvre. Elle a été supprimée par l'article 68 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, **et remplacée par la possibilité de signer un contrat de mixité sociale intercommunale.**

(b) Les mesures réglementaires relatives à la modification de la gouvernance d'Action Logement n'ont pas toutes été prises

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 collègues 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.

Suite à l'accord intervenu le 19 juillet 2021 entre Action Logement et le Gouvernement sur sa réforme et sa gouvernance, Mme Emmanuelle Wargon, ministre du logement, **a pris, le 10 janvier 2022, l'arrêté de nomination des membres du comité des partenaires.**

En revanche, la loi prévoyait, 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, ce décret devant acter ce changement de statut n'a pas été publié. Il ne le sera vraisemblablement pas compte tenu de l'accord entre le Gouvernement et Action Logement qui a notamment donné la priorité à la création d'un comité d'orientation politique du groupe.

3. 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 »)

(1) Les mesures réglementaires d'application prévues à l'article 1^{er} de la loi ont été adoptées tardivement mais conformément à l'intention du législateur

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.

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.

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 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 2019**¹. Conformément à la loi, il fait référence à la terminologie utilisée dans les standards internationaux définis par l'organisation *3rd Generation Partnership Project* (3GPP).

- (2) Les modalités d'information du Parlement demeurent lacunaires alors que l'application de la loi et de ses mesures réglementaires d'application demeurent fortement contestée par les opérateurs

En application de l'article 5 de la loi, introduit par un amendement sénatorial, le Gouvernement devra remettre chaque année au Parlement à compter du 1^{er} juillet 2020 un rapport sur l'application de la loi devant présenter les informations suivantes :

- l'impact du régime d'autorisation sur les opérateurs et l'ensemble de leurs prestataires et sous-traitants ;
- le rythme et le coût des déploiements des équipements 4G et 5G sur l'ensemble du territoire ;
- l'impact sur l'accès des usagers aux services de communications électroniques rendus grâce aux réseaux radioélectriques mobiles ;
- l'évaluation du nombre d'appareils n'ayant pas pu être installés ou ayant dû être retirés à la suite d'une décision de refus.

Ce rapport a été publié pour la première fois le 29 juillet 2020 par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), mais répond seulement partiellement aux exigences de l'article 5 de la loi. En effet, le rapport rappelle premièrement le cadre juridique existant et détaille les mesures réglementaires d'application prises conformément aux dispositions de la loi.

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.

Le rapport précise également, qu'entre le mois de décembre 2019 et le mois de juillet 2020, 157 demandes d'autorisation ont été accordées aux quatre opérateurs habilités et 22 demandes d'autorisation refusées, ces dernières ayant un impact sur 1917 appareils individuels déjà déployés et sur 4 549 appareils individuels nouvellement déployés.

Toutefois, **le rapport ne présente pas le rythme de déploiement des équipements 4G et 5G prévu par les opérateurs sur l'ensemble du territoire, ni le coût de ce déploiement ou des décisions de refus pour les opérateurs.** En effet, le rapport précise que *« l'estimation précise du coût de ces décisions ne peut s'appuyer, à ce stade très liminaire, que sur les estimations prospectives communiquées par les opérateurs¹ »*.

La commission des affaires économiques du Sénat constate que **le rapport annuel prévu par l'article 5 de la loi n'a pas été publié ni transmis au Parlement pour l'année 2021**, alors que les déploiements des équipements 4G et 5G se sont accélérés en France. Une question en ce sens avait été posée aux services du Premier ministre par le député M. Christophe Naegelen, mais cette question demeure à ce jour sans réponse².

Les équipes du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ont toutefois indiqué au Sénat avoir transmis un projet de rapport au Secrétariat général du Gouvernement.

Cette absence d'information du Parlement est d'autant plus regrettable que les dispositions de la loi, tout comme ses mesures d'application, continuent d'être contestées en justice par les opérateurs de télécommunication.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) à la suite des plaintes déposées par les sociétés SFR et Bouygues Télécom, **le Conseil constitutionnel a considéré que la loi du 1^{er} août 2019 était conforme à la Constitution**, écartant les griefs de méconnaissance de la liberté d'entreprendre, de la garantie des droits et du principe d'égalité devant les charges publiques³.

¹ Rapport remis au Parlement sur l'application du régime d'autorisation préalable de l'exploitation de certains équipements constitutifs des futurs réseaux radioélectriques mobiles de cinquième génération, prévu par l'article 5 de la loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019

² [Question écrite du 23 novembre 2021 du député M. Christophe Naegelen](#)

³ [Décision n° 2020-882 QPC du 5 février 2021](#)

Malgré cette décision, ces deux opérateurs ont contesté devant le Conseil d'État la conformité des décrets instaurant le régime d'autorisation préalable pour l'exploitation des équipements des antennes relais des opérateurs 5G. Toutefois, **le Conseil d'État a rejeté la requête des deux opérateurs**, jugeant que ces derniers ne pouvaient espérer que les règles ne changent pas malgré les avancées technologiques et les enjeux de sécurité, et que cette autorisation préalable poursuit un but d'intérêt général, celui de se prémunir des risques d'espionnage, de piratage et de sabotage.¹

La contestation de ces deux opérateurs s'explique dans la mesure où Huawei équiperait 52 % du parc 2G, 3G et 4G de SFR, et 47,5 % de celui de Bouygues Telecom. Selon le directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes de l'information (Anssi), **les opérateurs pourront recourir à des équipements Huawei, mais pas dans les zones sensibles ou les sites stratégiques**². Or, les équipements Huawei déjà installés sont incompatibles avec les appareils de Nokia et d'Ericsson choisis par d'autres opérateurs pour déployer le réseau 5G en France. Concrètement, cela représenterait 8 000 antennes à changer pour SFR et 3 000 pour Bouygues Telecom d'ici 2028³, c'est pourquoi ces deux opérateurs demandent à être indemnisés.

La décision du Conseil d'État a ouvert la voie à une indemnisation de l'État à ces deux opérateurs. En effet, le Conseil d'État a considéré qu'un opérateur qui se verrait opposer un refus d'autorisation et subirait de ce fait un dommage grave et spécial, par exemple pour renouveler ses équipements, pourrait se voir indemniser⁴.

Par ailleurs, **l'opérateur Free a également déposé plainte, s'estimant désavantagé par rapport à SFR et Bouygues Télécom** dont les équipements Huawei déjà installés dans les sites stratégiques seront autorisés par l'Anssi pour une durée de trois à huit ans dans la perspective d'un démantèlement en 2028, alors qu'aucune nouvelle autorisation d'installation d'un équipement Huawei ne sera accordée aux autres opérateurs dans les zones sensibles.

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.

¹ [Décision n° 442 120 du 9 avril 2021 du Conseil d'État](#)

² [Article de presse Les Échos du 6 juillet 2020](#)

³ [Article de presse d'iGeneration du 30 novembre 2020](#)

⁴ [Décision n° 442 120 du 9 avril 2021 du Conseil d'État](#)

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.

Le rapport sur l'application des lois de 2020 mentionnait que **le rapport au Parlement figurant à l'article 8 a été publié le 19 décembre 2020 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 ministère¹.

Le rapport sur l'application des lois de 2020 mentionnait également l'adoption d'une mesure, non prévue, par le **décret n° 2019-1186 du 15 novembre 2019** relatif à l'affichage du débit d'absorption spécifique des équipements radioélectriques, qui soumet en conséquence ces équipements à une obligation d'affichage. **En effet**, le I de l'article 4 étendait **l'obligation d'affichage du débit d'absorption spécifique**, auparavant applicable aux seuls appareils de téléphonie mobile², à **tout équipement radioélectrique faisant l'objet d'une obligation de mesurage**.

Ainsi, le décret n° 2019-1186 précise que « *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* ». Toutefois, ce décret 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 fréquences³.

En revanche, le décret prévu au II l'article 4 n'a toujours pas été adopté, plus de sept ans après la publication de la loi. En conséquence, le 2^o 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, à la demande de 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**.

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

¹ <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/sante/article/rapport-du-gouvernement-au-parlement-sur-l-electro-hypersensibilite>

² Applicable en application de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³ <https://www.anfr.fr/contrôle-des-frequences/exposition-du-public-aux-ondes/le-das/le-contrôle-du-das/>

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.

Cette ordonnance suspend notamment, pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, 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.

Cette ordonnance suspend également temporairement :

- l'obligation d'obtenir l'accord préalable de l'Agence nationale des fréquences (ANFR) pour implanter sur le territoire national des stations radioélectriques lorsque cette implantation est strictement nécessaire pour assurer la continuité du fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques ;
- les délais de réponse de l'autorité compétente qui peut désormais se prononcer dans un délai de quarante-huit heures sur les demandes de permission de voirie relatives aux installations de communications électroniques implantées à titre temporaire ou dans le cadre d'interventions urgentes, strictement nécessaires pour assurer la continuité du fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques ;
- les formalités, au titre du code de l'urbanisme, applicables aux constructions, installations et aménagements strictement nécessaires à la continuité des réseaux et services de communications électroniques ayant un caractère temporaire. Leur implantation peut perdurer jusqu'à deux mois après l'expiration de la durée de l'état d'urgence sanitaire afin de permettre leur démantèlement.

L'application de cette ordonnance a vocation à être temporaire, puisqu'elle s'applique seulement pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, dont la sortie est actuellement fixée au 31 juillet 2022.

La commission des affaires économiques du Sénat suivra avec attention le rétablissement du régime d'information des maires ou des présidents d'intercommunalité prévu par la loi n° 2015-136, surtout car il concerne un sujet aussi sensible que l'installation d'antennes-relais dans un contexte de déploiement technique et commercial de la 4G et de la 5G en France.

4. Énergie

a) *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*

(1) Présentation générale

(a) 136 articles font l'objet d'un suivi par la commission des affaires économiques

Composée de 305 articles dont 291 en vigueur, **la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 pourtant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**, dite « Climat-Résilience », a **nécessité la mobilisation de 4 rapporteurs thématiques** pour son examen au fond et pour avis par la commission des affaires économiques :

- M. Daniel GREMILLET (Les Républicains - Vosges) sur l'énergie et les mines ;

- M. Jean-Baptiste BLANC (Les Républicains - Vaucluse) sur l'urbanisme ;

- Mme Dominique ESTROSI SASSONE (Les Républicains - Alpes-Maritimes) sur le logement et la rénovation énergétique ;

- Mme Anne-Catherine LOISIER (Les Républicains - Alpes-Maritimes) sur la forêt et l'alimentation.

La commission des affaires économiques est actuellement en charge du suivi de 136 articles examinés au fond, soit près de la moitié du texte, dont 35 articles pour le volet énergie-mines, 36 pour le volet urbanisme, 32 pour le volet logement-rénovation énergétique et 33 pour le volet agriculture-forêt.

(b) 7 articles ont été censurés au titre de l'article 45 de la Constitution

Dans sa décision du 13 août 2021¹, **le Conseil constitutionnel a censuré 14 articles au titre de l'article 45 de la Constitution.**

7 articles censurés, soit la moitié, **relevaient de la compétence de la commission des affaires économiques.**

Pour autant, **seuls 3 de ces articles avaient été introduits avec l'appui ou à l'initiative de la commission** : ils représentent 21 % du nombre total d'articles censurés par le Conseil constitutionnel.

A contrario, 4 de ces articles étaient issus des travaux de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement.

¹ Conseil constitutionnel, *Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021.*

Le tableau ci-après recense les articles ainsi censurés :

Volet¹	Art .	Objet	Origine
Se loger	152	Absence de solidarité juridique des cotraitants dans certains marchés privés de travaux et prestations de services (groupements momentanés d'entreprises)	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Se loger	161	Nouveau motif de résiliation du contrat de bail à l'initiative du bailleur tenant à la réalisation de travaux d'économie d'énergie	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Se loger	168	Possibilité pour les communes de créer, sur tout le territoire, des périmètres de ravalement obligatoire des bâtiments sans arrêté préfectoral préalable	Issu des travaux de l'Assemblée nationale
Lutte contre l'artificialisation des sols	195	Ratification de trois ordonnances relatives respectivement aux schémas d'aménagement régional, aux schémas de cohérence territoriale et à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicables aux documents d'urbanisme	Issu des travaux du Sénat (amendement du Gouvernement)
Lutte contre l'artificialisation des sols	204	Instauration d'une évaluation périodique simplifiée des cartes communales	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
Lutte contre l'artificialisation des sols	221	Modification de certaines règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)
Se nourrir	255	Tarifcation sociale de la restauration scolaire	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)

¹ S'agissant du **volet « Mines »**, une disposition de l'article 81 a été censurée au titre de l'article 38 de la Constitution, qui prohibe les extensions par amendement parlementaire des habilitations à légiférer par ordonnances. En effet, une référence à « la traçabilité du tungstène, de l'étain et du tantale » avait été ajoutée par un tel amendement à l'Assemblée nationale.

Concernant le **volet « Se loger »**, le mot « notamment », figurant à l'article 173 – tel qu'adopté par l'Assemblée nationale – a lui aussi été censuré sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

(c) 74 mesures d'application sont encore attendues dans l'ensemble des volets

Sept mois après la publication de la loi « Climat-Résilience », **77 mesures d'application sont encore attendues** : 31 pour le volet énergie-mines, 22 pour le volet urbanisme, 16 pour le volet logement-rénovation énergétique et 8 pour le volet forêt-agriculture.

Si les 4 ordonnances réformant le code minier ont bien été publiées début avril, **aucune mesure n'a encore été prise¹ pour l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN).**

De plus, **de très nombreuses dispositions sont encore manquantes dans les domaines du logement** (définition des classes de logements, interdiction des passoires thermiques, institution du carnet d'information logement, révision du service public de la performance énergétique de l'habitat – SPEEH), **de l'agriculture** (expérimentation du menu végétarien et exclusion de la viande artificielle des cantines), **de la forêt** (adaptation de la gestion forestière et prévention du risque incendie) **ou de l'énergie** (médiateur et portail de l'hydroélectricité, soutien au biogaz, soutien au stockage).

Convaincue de la nécessité d'accélérer la décarbonation de l'économie, **la commission des affaires économiques sera très attentive à l'application rapide et complète des mesures d'application encore en suspens.**

(2) Mesures relatives à l'énergie et aux mines

Volet « Énergie » (de l'article 39 à 190²)	25
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	18
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	5
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	11
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	0
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	0
<i>nombre d'évaluations remises</i>	0
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	9
Nombre total de mesures attendues	20

¹ Au 31 mars 2022.

² Ces articles ne sont pas continus.

Volet « Mines » (de l'article 67 à 81)¹	10
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	4
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	0
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	9
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	4
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	2 ²
<i>nombre d'évaluations remises</i>	0
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	0
Nombre total de mesures attendues	11

(a) Les dispositions relatives à l'énergie

La commission des affaires économiques est en charge du suivi de **25 articles** relatifs à l'énergie.

Ces articles visent à tirer les conséquences des fermetures de centrales à charbon, à promouvoir les énergies renouvelables (hydroélectricité, hydrogène, biogaz, photovoltaïque, éolien en mer, réseaux de chaleur et de froid) ainsi que leur stockage, à favoriser les projets d'autoconsommation individuelle et collective ou encore transposer le paquet d'« Hiver » européen.

Ils visent également à favoriser les économies d'énergie, à commencer par la modernisation des certificats d'économies d'énergie (C2E), dans leur contenu, leurs modalités et leurs contrôles.

(i) *Les articles d'application directe*

Sont d'application directe **18 dispositions relatives** à :

- La **ratification d'une ordonnance relative à l'accompagnement des salariés touchés par les fermetures des centrales à charbon** (I de l'article 44) ;
- L'**interdiction des fermetures de réacteurs nucléaires** en l'absence d'étude d'impact sur les émissions de gaz à effet de serre (GES), la sécurité d'approvisionnement et la sûreté nucléaire (article 86) ;

¹ Idem.

² Il s'agit du nombre de dispositions d'habilitation non encore utilisées.

- **L'intégration de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone à la « loi quinquennale » sur l'énergie de 2023 et la facilitation de la mise en œuvre des installations d'hydrogène sur le domaine public de l'État (I et III de l'article 87) ;**
- **L'octroi aux collectivités territoriales d'une compétence en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone (article 88) ;**
- **Le renforcement des objectifs en matière de production et de stockage hydrauliques, l'inscription de cette production et de ce stockage dans la « loi quinquennale », l'assouplissement de la procédure d'augmentation de puissance et l'information des maires et présidents de groupements de communes de toute modification dans l'organisation des concessions (B du I, VI, 1° du VII et VIII de l'article 89) ;**
- **Le rétablissement du critère du « bilan carbone » aux projets d'électricité ou de gaz renouvelables attribués par appels d'offres (I de l'article 90) ;**
- **La réintégration des infrastructures de recharge électrique (IRVE) dans le dispositif du « bac à sable réglementaire » de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 92) ;**
- **Le renforcement des objectifs afférents à l'éolien en mer et aux combustibles solides de récupération (CSR) (II et III de l'article 93) ;**
- **La ratification de plusieurs ordonnances relatives au paquet d' « Hiver » européen et la réalisation d'une campagne d'information du Médiateur national de l'énergie (MNE) et de la CRE sur les offres à tarification dynamique (I, III, V, VII de l'article 96) ;**
- **L'interdiction de l'octroi d'une aide de l'État ou de ses établissements aux opérations d'économies d'énergie conduisant à une hausse des émissions de GES, à l'exception de celles afférentes aux réseaux de chaleur ou de froid (article 188).**

(ii) Les articles dont les dispositions d'application n'ont pas été prises

11 mesures réglementaires sont encore attendues.

L'article 39 prévoit l'utilisation de matériaux bio-sourcés dans au moins 25 % des rénovations lourdes et des constructions de logements relevant de la commande publique (article L. 228-4 du code de l'environnement).

Le décret en Conseil d'État devant préciser les modalités d'application de cet article, en particulier la nature des travaux de rénovation lourde et les seuils au-delà de laquelle l'obligation est applicable, n'a pas été pris.

L'**article 87 (II)** a étendu les possibilités de transferts des garanties d'origine en matière d'hydrogène renouvelable et bas-carbone aux groupements de communes et aux métropoles (article L. 822-3 du code de l'énergie).

L'article L. 822-5 du code de l'énergie prévoit l'édiction de modalités d'application par voie réglementaire : ces modalités sont encore en attente.

L'**article 85** institue un mécanisme de soutien par appels d'offres au stockage de l'électricité, dont les stations de transfert d'énergie par pompage, les batteries et l'hydrogène (article L. 352-1-1 du code de l'énergie).

Le décret, pris après de la CRE, devant en définir les modalités, n'a pas été publié.

L'**article 89** prévoit l'institution d'un médiateur de l'hydroélectricité, à titre expérimental et pendant 4 ans (C du IX), ainsi que d'un portail national de l'hydroélectricité, constituant le point d'accès unique et dématérialisé à l'ensemble des documents de planification (X).

Les décrets en Conseil d'État devant préciser le site géographique du médiateur et déterminer les modalités d'application du portail n'ont pas été pris.

L'**article 95** a institué un dispositif de certificats de production pour le biogaz ; doivent être ainsi définis, après avis de la CRE :

- par décret en Conseil d'État les conditions de désignation ainsi que les obligations, les pouvoirs, les moyens et le contrôle de l'organisme chargé d'assurer la délivrance, le transfert et l'annulation de ces certificats (article L. 446-36 du code de l'énergie) ;

- par décret en Conseil d'État les modalités de délivrance par cet organisme aux producteurs qui en font la demande des certificats de production de biogaz à proportion de la quantité de biogaz injectée dans le réseau de gaz naturel (article L. 446-37 du même code) ;

- par voie réglementaire les modalités selon lesquelles les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel sont tenus de corriger les erreurs de bonne foi des données mises à la disposition de cet organisme (article L. 446-41 du code de l'énergie) ;

- par décret en Conseil d'État le seuil des livraisons ou des consommations au-delà duquel les fournisseurs de gaz naturel sont tenus à une obligation de restitution des certificats de production de biogaz ainsi que le volume global, les conditions et les modalités de l'obligation de restitution (article L. 446-42 du code de l'énergie) ;

- par décret en Conseil d'État les conditions d'application des contrôles périodiques, en fixant notamment, la périodicité, les modalités de fonctionnement du système de contrôle, les conditions d'agrément des organismes contrôleurs ainsi que les conditions dans lesquelles les résultats sont tenus à la disposition ou transmis (article L. 446-47 du code de l'énergie) ;

- par décret en Conseil d'État les modalités d'application des mises en demeure des producteurs de biogaz en cas de manquement aux conditions requises par la réglementation (article L. 446-48 du code de l'énergie) ;

Ces décrets et autres dispositions réglementaires sont encore attendus.

(iii) Les articles dont les dispositions d'application ont été prises

18 mesures réglementaires existent d'ores et déjà.

Parmi elles, **13 préexistaient à la publication de la loi « Climat-Résilience »** et sont donc tout à fait susceptibles d'être modifiées. **5 autres** ont été prises après la publication de cette loi.

L'**article 44** a ratifié l'ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 relative aux mesures d'accompagnement des salariés touchés par les fermetures de centrales à charbon.

Les articles 4 et 38 de cette ordonnance, ainsi modifiés, font référence à des décrets.

Un **décret n° 2021-297 du 18 mars 2021** a déjà été pris.

L'**article 89 (II)** prévoit l'intégration de la production et du stockage hydrauliques dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

L'article L. 141-1 du code de l'énergie dispose que la PPE est fixée par décret.

Un **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** sur cette PPE a déjà été pris.

Le **même article (2° du VII)** prévoit l'application du principe silence vaut acceptation (SVA) à la procédure de constitution des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) ainsi que l'abaissement du seuil de constitution des comités de suivi de l'exécution des concessions hydroélectriques.

Les articles L. 521-8 et L. 524-1 du code de l'énergie, tels que modifiés, font référence à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2020-1027 du 11 août 2020** a déjà été pris.

L'**article 91 (I)** prévoit la possibilité pour les bailleurs sociaux d'intégrer aux opérations d'autoconsommation collective des personnes, physiques ou morales, tierces.

L'article 352-1 du code de l'énergie, tel que modifié, fait référence à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2021-895 du 5 mai 2011** a déjà été pris.

Le **même article (II)** prévoit la possibilité pour le MNE de connaître des litiges relatifs aux opérations d'autoconsommation individuelles.

L'article L. 122-1 du code de l'énergie, tel que modifié, fait référence à des modalités fixées par voie réglementaire.

Un **décret n° 2017-1113 du 27 juin 2017** a déjà été pris.

L'**article 93 (II)** prévoit l'obligation de consultation des communes littorales préalablement à tout projet d'éolien en mer.

L'article L. 121-23 du code de l'environnement, ainsi modifié, fait référence à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2017-626 du 25 avril 2017** a déjà été pris.

L'**article 94** a permis au ministre chargé de l'énergie, après avis de la CRE, de relever jusqu'à 60 % le taux de réfaction tarifaire applicable aux installations de production de biogaz (articles L. 452-1 et L. 452-1-2 du code de l'énergie).

Un **arrêté du 2 mars 2022**, ayant reçu un avis négatif de la CRE dans sa délibération du 27 janvier 2022¹, a procédé aux ajustements nécessaires.

L'**article 96** a facilité les possibilités de mise aux enchères des garanties d'origine (II) et de leur transfert vers les groupements de communes et les métropoles (IV).

Les articles L. 314-14 et L. 446-22 du code de l'énergie, tel que modifiés, font référence à des décrets.

Des **décrets n° 2020-1700 du 24 décembre 2020** et **n° 2020-1701 du 24 décembre 2020** ont déjà été pris.

L'**article 98** a permis au ministre chargé de l'énergie, après avis de la CRE, de relever jusqu'à 60 % le taux de réfaction tarifaire applicable aux installations dont la puissance est inférieure à 50 kW et jusqu'à 80 % pour les travaux de remplacement et d'adaptation des ouvrages existants ou de création de canalisations en parallèle, afin d'en éviter le remplacement pour les installations dont la puissance est inférieure à 36 kilovoltampère (kVA) (article L. 342-1 du code de l'énergie).

Un décret doit préciser le niveau de prise en charge et la liste des opérations, après avis de la CRE.

¹ CRE, *Décision n° 2022-32 du 27 janvier 2022 portant avis sur le projet d'arrêté relatif au niveau de prise en charge des coûts de raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux de transport de gaz naturel et à certains réseaux publics de distribution de gaz naturel.*

Toutefois, un **arrêté du 22 mars 2022** a procédé à certains ajustements.

L'**article 183** précise les contrôles (3°) et les sanctions (4°) applicables aux C2E (articles L. 221-9 et L. 222-2 du code de l'énergie).

L'article L. 221-9 fait référence à un arrêté et l'article L. 222-2 à un décret en Conseil d'État.

Un **arrêté du 6 mars 2020** et un **décret n° 221-712 du 3 juin 2021** ont déjà été pris.

L'**article 186** prévoit que le ministre de l'environnement peut définir, par arrêté, les critères techniques auxquels doivent répondre certaines catégories de combustibles solides mis sur le marché pour des utilisateurs non professionnels.

L'**arrêté du 30 mars 2022** a été pris pour définir ces critères techniques.

Il est précisé que, lors de la mise sur le marché pour des utilisateurs non professionnels, les distributeurs fournissent des informations générales sur les conditions appropriées de stockage et d'utilisation, afin de limiter l'impact de leur combustion sur la qualité de l'air.

Le **décret n 2022-446 du 30 mars 2022** est venu préciser les modalités d'application de ces dispositions.

L'**article 187** prévoit qu'une information annuelle sur le prix moyens des C2E contractualisés à l'achat soit intégrée dans le portail numérique des C2E.

L'article L. 221-12 du code de l'énergie fait référence à un décret en Conseil d'État

Un **décret n° 221-712 du 3 juin 2021** a déjà été pris.

L'**article 98** a assoupli les modalités de définition des réseaux intérieurs d'électricité des bâtiments (RIB).

L'article L. 345-8 du code de l'énergie fait référence à un décret.

Un **décret n° 2018-402 du 29 mai 2018** a déjà été pris.

L'**article 189** permet une approche mutualisée des réductions d'économies d'énergie pour les bâtiments industriels.

L'article L. 174-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié, fait référence à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019** a déjà été pris.

L'**article 190** modifie les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements, par décision motivée, peuvent classer les réseaux de chaleur et de froid répondant ou non à la qualification de service public industriel et commercial (SPIC) (article 712-1 du code de l'énergie).

Cet article précise que les collectivités territoriales chargées d'un service public de distribution ou de froid délimitent les zones de développement prioritaires des réseaux de chaleur ou de froid classés, au sein desquelles le raccordement est obligatoire (article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales).

Un **décret n° 2022-666 du 26 avril 2022** est intervenu.

(iv) Les rapports en attente de remise

Pour ce qui concerne les rapports, **9 sont attendus** :

- **l'évaluation de la possibilité d'augmenter les capacités installées pour la production et le stockage hydrauliques**, en préalable à l'élaboration de la prochaine « *loi quinquennale* » (A du I de l'article 89) ;

- le **bilan annuel des créations ou renouvellement des installations hydrauliques autorisées ou concédées et des SEMH**, dans le cadre du rapport sur la politique environnementale du budget (IV du même article) ;

- le **bilan triennal de la politique de continuité écologique, et de son incidence sur la production et le stockage hydrauliques** (V du même article) ;

- le **bilan, au terme de trois ans, des actions de conciliation en matière de politique de continuité écologique** (B du IX du même article) ;

- le **bilan, au terme de six mois, de la mise en œuvre de l'expérimentation du médiateur de l'hydroélectricité** (C du IX du même article) ;

- le **rapport sur l'opportunité d'étendre le critère du « bilan carbone » aux dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable attribués en guichets ouverts** (II de l'article 90) ;

- le **rapport annuel, à compter de 2025, évaluant le fonctionnement du dispositif de certificats de production de biogaz et son articulation avec les dispositifs de soutien à la production de biogaz en vigueur** (II de l'article 95) ;

- **l'évaluation, tous les vingt-quatre mois, de l'application des objectifs des PPE applicables aux zones non interconnectées (ZNI)** (articles 97) ;

- le **rapport, six mois avant chaque nouvelle période, évaluant la mise en œuvre des C2E**, notamment les économies réalisées, le coût pour les personnes obligées, l'impact sur les prix de l'énergie et les fraudes constatées (article 184)¹.

¹ Le Gouvernement doit préciser les évolutions à apporter, deux mois après la remise du rapport, et évaluer l'opportunité de pondérer les C2E en fonction de critères liés à l'économie circulaire, dans le cadre du premier rapport remis.

(b) Les dispositions afférentes aux mines

La commission des affaires économiques est en charge du suivi de **10 articles** afférents aux mines.

Ces articles habilitent le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour procéder à la réforme du code minier.

Ils modifient également, directement dans la loi, certains principes et procédures miniers, en renforçant la lutte contre l'orpaillage illégal en particulier.

(i) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **4 dispositions** portant sur :

- Le **renforcement des prérogatives judiciaires des agents de l'Office national des forêts (ONF) et de l'Office français de la biodiversité (OFB)**, dans la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane (article 69) ;
- La **sanction par la peine complémentaire d'interdiction du territoire français des étrangers coupables d'orpaillage illégal** en Guyane (article 71) ;
- L'**extension de la garde à vue et de la retenue douanière pour l'ensemble des infractions du code minier** en Guyane (article 72) ;
- La **réquisition d'officiers de police judiciaire (OPJ) dans le cadre de la répression de l'orpaillage illégal** en Guyane (article 77).

(ii) Les articles dont les dispositions d'application n'ont pas été prises

9 mesures réglementaires sont encore attendues.

L'**article 67** modifie plusieurs principes régissant le droit minier français, en introduisant notamment une analyse environnementale, économique et sociale précédant l'octroi, l'extension et la prolongation des permis, à compter du 1^{er} janvier 2024.

Sept décrets en Conseil d'État sont prévus pour préciser :

- les délais dans lesquels les décisions, titres et autorisations peuvent être déferés à la juridiction administrative (article L. 100-4 du code minier) ;

- les modalités selon lesquelles le juge administratif peut limiter la portée de l'annulation ou surseoir à statuer (article L. 100-5 du même code) ;

- le délai dans lequel les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements ou l'absence d'observation sont mis à la disposition du public sur le site internet de la préfecture du département (article L. 114-2 du même code) ;

- les conditions et les modalités d'instruction du titre I^{er} *bis* du livre I^{er} du code minier sur les principes régissant le modèle minier français (article L. 114-6 du même code) ;

- les conditions et les modalités d'application du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du même code sur les dispositions générales sur la recherche (article L. 124-8 du même code) ;

- les conditions et les modalités d'application du chapitre II du titre II du livre I^{er} du même code sur les dispositions générales sur le permis exclusif de recherches (article L. 122-5 du même code) ;

- les conditions et les modalités d'application selon lesquelles le titulaire d'un permis exclusif de recherches est le seul à pouvoir présenter, sans mise en concurrence, une demande de concession à l'intérieur du périmètre de ce permis sur les substances mentionnées par celui-ci (article L. 132-6 du même code).

L'**article 78** oblige les transporteurs fluviaux de matériels utilisés dans les exploitations aurifères à fournir un permis, une autorisation ou une déclaration (article L. 621-14 du code minier)

Un décret doit préciser la liste de ces matériels.

L'**article 79** institue un registre sur les transferts d'or pour les explorateurs et les exploitants de mines d'or (article L. 621-16 du code minier).

Un décret en Conseil d'État doit en définir les modalités d'application.

(iii) Les articles dont les dispositions d'application ont été prises

2 mesures réglementaires existent d'ores et déjà ; dans la mesure où elles préexistaient à la publication de la loi « Climat-Résilience, elles sont de nature à être modifiées.

L'**article 74** prévoit que les demandes d'autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation soient accompagnées d'un mémoire portant sur le risque de sismicité, faisant l'objet d'une actualisation à la demande de l'administrative ou trois ans après le démarrage des travaux ou au moment de la déclaration d'arrêt de travaux (article L. 164-1-2 du code minier).

L'article 164-2 du code minier fait référence à un décret en Conseil d'État.

Cependant, un **décret n° 2019-1518 du 30 décembre 2019** a déjà été pris.

L'**article 80** procède à la recodification du dossier de reconversion des concessions : l'exploitant doit en effet remettre à l'autorité administrative un dossier présentant le potentiel de reconversion des installations ou de

leur site d'implantation pour d'autres usages ou d'autres activités (article L. 111-12-1 du code minier).

Cette remise intervient cinq avant la fin de la concession et dans des conditions prévues par un décret en Conseil d'État.

Néanmoins, un **décret n° 2018-511 du 26 juin 2018** a déjà été pris.

(iv) Les articles d'habilitation et les ordonnances

La comparaison des ordonnances publiées avec les habilitations adoptées

L'**article 81** a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour procéder à la réforme du code minier. Cet article lui permet de prendre toute mesure relevant du domaine de la loi afin :

« 1° De transformer les fondements juridiques et les objectifs du modèle minier français en :

a) Précisant les modalités de mise en œuvre de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol ;

b) Définissant les modalités de fonctionnement du registre national minier, numérique et cartographique ;

2° D'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux liés aux activités minières à tous les stades et de rénover la participation du public et des collectivités territoriales en :

a) Révisant les conditions d'octroi, de prolongation ou de refus des demandes de titres miniers, de recherches ou d'exploitation, afin, notamment, de pouvoir refuser une demande de titre en cas de doute sérieux sur la possibilité de conduire l'exploration ou l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts protégés au titre de la réglementation minière ;

b) Renforçant les modalités d'information et de participation des collectivités territoriales et, dans le respect du principe de proportionnalité, du public aux différentes étapes de la procédure, de l'instruction des demandes en matière minière à la fin de l'exploitation ;

c) Imposant la réalisation d'une analyse environnementale, économique et sociale préalablement à la prise des décisions relatives aux demandes de titres miniers ;

d) Prévoyant la possibilité d'assortir les décisions sur les demandes de titres miniers de prescriptions environnementales, économiques et sociales ;

e) Faisant relever, avec les adaptations nécessaires, l'autorisation d'ouverture de travaux miniers du régime de l'autorisation environnementale prévue au code de l'environnement ;

f) Révisant l'objet, les modalités et les sanctions de la police des mines afin, notamment, de rendre applicables aux travaux miniers soumis à autorisation environnementale les sanctions administratives prévues au même code et en précisant les obligations incombant aux exploitants ;

g) Modifiant et simplifiant les procédures de retrait d'un titre minier afin, notamment, de prévenir les situations dans lesquelles le responsable d'un site minier est inconnu, a disparu ou est défaillant ;

3° De moderniser le droit minier en :

a) Révisant la terminologie des titres et autorisations miniers ainsi que les modalités d'instruction des demandes ;

b) Clarifiant les cas et les modalités de mise en concurrence des demandeurs relevant du régime légal des mines, sans mettre en cause la dispense reconnue à l'inventeur d'un gisement déclaré avant l'expiration de son titre ;

c) Adaptant le régime juridique applicable à la géothermie, notamment en ce qui concerne son articulation avec le stockage d'énergie et les exigences en matière d'études exploratoires ;

d) Précisant les régimes légaux des stockages souterrains et des mines afin, notamment, de définir les modalités de leur extension à d'autres substances, comme l'hydrogène ;

e) Révisant les régimes juridiques applicables aux autorisations et aux permis d'exploitation ainsi qu'aux procédures d'arrêt des travaux dans les collectivités d'outre-mer, notamment en ce qui concerne les projets miniers de petite taille, et en révisant l'encadrement juridique des projets miniers comportant l'utilisation du domaine public ou privé de l'État. Ces révisions ont notamment pour objectif de réduire les délais d'instruction sans réduire le niveau de protection de l'environnement ;

f) Modifiant les modalités de passage des substances de carrières dans la catégorie des substances de mines ;

4° D'adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or, en :

a) Révisant les dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière de Guyane, pour prévoir notamment son élaboration conjointe par le président de la collectivité territoriale de Guyane et le représentant de l'État dans le département, et en renforçant l'association des communautés d'habitants aux décisions sur les demandes de titres ou d'autorisations miniers en Guyane ;

b) Révisant les obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or ;

c) Prenant toutes dispositions de nature à faciliter la réhabilitation des sites ayant été le siège d'activités illégales d'orpaillage ;

5° De clarifier les dispositions du code minier, en :

a) Révisant et harmonisant les modalités de prorogation des droits miniers ;

b) Précisant les effets attachés au droit d'inventeur ;

c) Permettant la fusion des titres miniers d'exploitation de mines ;

d) Modifiant l'autorité compétente pour l'octroi et la prolongation des titres d'exploitation ou pour leur rejet explicite ;

e) Complétant la définition des substances connexes et permettant l'extension des titres miniers à ces substances ;

f) Précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des granulats marins et substances de mines dans les fonds marins du domaine public, notamment pour garantir un haut niveau de protection des écosystèmes marins et en assurer une meilleure connaissance scientifique ;

g) Abrogeant l'article L. 144-4 du même code relatif aux concessions anciennement à durée illimitée ;

6° De prendre les dispositions relatives à l'outre-mer permettant :

a) L'extension de l'application, l'adaptation et la coordination, sous réserve de la compétence de la loi organique, des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi ou de toute autre disposition législative relevant de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve, en ce qui concerne le district de Terre Adélie, de la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1^{er} décembre 1959 ;

b) L'adaptation et la coordination de ces mêmes dispositions pour leur application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

7° De permettre l'application des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication ;

8° De préciser et de renforcer le dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, notamment en définissant la notion de dommage causé par les activités régies par le code minier, en conservant la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable ;

9° De prendre les mesures de mise en cohérence, de coordination, de réorganisation, notamment de renumérotation, et de correction des erreurs matérielles nécessaires au sein des codes concernés par la présente habilitation. »

Les ordonnances doivent être prises dans un délai de 15 mois à compter de la publication de la loi « Climat-Résilience ». Un projet de loi de ratification doit être déposé dans un délai de 3 mois à compter de la publication de chacune des ordonnances. La mise en œuvre de ces ordonnances fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

À l'occasion de l'examen du projet de loi devant le Sénat, le rapporteur avait souhaité supprimer 15 habilitations à légiférer par ordonnances et inscrire dans le corps du texte 6 dispositions :

- le caractère d'intérêt général de la gestion et de la valorisation des substances et des usages du sous-sol et l'administration de ces substances par l'État ou les collectivités territoriales (article L. 100-3 du code minier créé par l'article 67 de la loi « Climat-Résilience ») ;

- l'exigence de proportionnalité des modalités d'instruction des demandes et d'information, de consultation et de participation (article L. 114-4 du code minier créé par le même article) ;

- l'exigence d'information des collectivités territoriales ou de leurs groupements des demandes de titres miniers déposées et des candidats retenus au terme d'une procédure de mise en concurrence sur leur territoire (article L. 114-5 du code minier créé par le même article) ;

- le registre national minier, numérique et cartographique (article L. 113-4 du code minier créé par l'article 68) ;

- le dossier de reconversion des concessions (article L. 111-12-1 du code minier créé par l'article 80) ;

- le droit de suite permettant au titulaire d'un permis de recherches de présenter, sans mise en concurrence, une demande de concession à l'intérieur du périmètre et pour les substances de ce permis (article L. 136-2 du code minier créé par l'article 67).

De plus, le rapporteur avait voulu réduire les délais d'habilitation (de 18 à 15 mois) et de dépôt (de 6 à 3 mois) et prévoir une présentation de la mise en œuvre des ordonnances devant les commissions parlementaires compétentes, de manière à borner autant que possible le champ du Gouvernement.

Une fois le texte adopté, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 13 août 2021¹, a censuré l'extension d'une habilitation à légiférer par ordonnance par un amendement parlementaire, à raison de la méconnaissance de l'article 38 de la Constitution.

En effet, une référence à « *la traçabilité du tungstène, de l'étain et du tantalé* » avait été ajoutée à l'habilitation portant sur le registre d'or (c du 4° du I) par un tel amendement à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Depuis lors, 4 ordonnances ont été publiées :

- l'ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022 relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers ;

¹ Conseil constitutionnel, Décision n° 2021-825 DC du 13 août 2021.

- l'ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022 relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers ;

- l'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier ;

- l'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022 relative à l'adaptation outre-mer du code minier.

Un projet de loi ratifiant ces quatre ordonnances a été déposé au Sénat le 20 avril 2022.

Le rapporteur se félicite que la publication des ordonnances et le dépôt de leur projet de loi de ratification interviennent dans les délais prévus. D'ores et déjà, il appelle le Gouvernement à présenter la mise en œuvre de ces ordonnances devant le Parlement avant le 13 avril 2023.

Pour le rapporteur, 2 habilitations ne sont pas couvertes par les différentes ordonnances : d'une part, la définition des modalités de fonctionnement du registre national minier, numérique et cartographique (b du 1° du I de l'article 81) ; d'autre part, la révision des obligations auxquelles sont tenus les opérateurs en matière de traçabilité de l'or (b du 4° du même I).

Cela peut s'expliquer par le fait que le registre national minier et le registre d'or en Guyane ont été inscrits directement dans la loi (articles 68 et 79).

Le tableau ci-après, élaboré par la commission des affaires économiques du Sénat, met les ordonnances prises en regard des habilitations adoptées :

<u>Ordonnance</u>	<u>Dispositions de l'article d'habilitation¹ auxquelles cette ordonnance peut être rattachée</u>
<u>Ordonnance relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers</u>	2° D'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux liés aux activités minières à tous les stades et de rénover la participation du public et des collectivités territoriales en : e) Faisant relever, avec les adaptations nécessaires, l'autorisation d'ouverture de travaux miniers du régime de l'autorisation environnementale prévue au code de l'environnement ; f) Révisant l'objet, les modalités et les sanctions de la police des mines afin, notamment, de rendre applicables aux travaux miniers soumis à autorisation environnementale les sanctions administratives prévues au même code et en précisant les obligations incombant aux exploitants ; 5° De clarifier les dispositions du code minier, en : f) Précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des granulats marins et substances de mines dans les fonds marins du domaine public, notamment pour garantir un haut niveau de protection des écosystèmes marins et en assurer une meilleure connaissance scientifique ;

¹Article 81 de la loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

	<p>7° De permettre l'application des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication ;</p> <p>9° De prendre les mesures de mise en cohérence, de coordination, de réorganisation, notamment de renumérotation, et de correction des erreurs matérielles nécessaires au sein des codes concernés par la présente habilitation</p>
<p><u>Ordonnance relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers</u></p>	<p>8° De préciser et de renforcer le dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, notamment en définissant la notion de dommage causé par les activités régies par le code minier, en conservant la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable ;</p>
<p><u>Ordonnance modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier</u></p>	<p>1° De transformer les fondements juridiques et les objectifs du modèle minier français en :</p> <p>a) Précisant les modalités de mise en œuvre de la politique nationale des ressources et des usages du sous-sol ;</p> <p>2° D'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux liés aux activités minières à tous les stades et de rénover la participation du public et des collectivités territoriales en :</p> <p>a) Révisant les conditions d'octroi, de prolongation ou de refus des demandes de titres miniers, de recherches ou d'exploitation, afin, notamment, de pouvoir refuser une demande de titre en cas de doute sérieux sur la possibilité de conduire l'exploration ou l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts protégés au titre de la réglementation minière ;</p> <p>b) Renforçant les modalités d'information et de participation des collectivités territoriales et, dans le respect du principe de proportionnalité, du public aux différentes étapes de la procédure, de l'instruction des demandes en matière minière à la fin de l'exploitation ;</p> <p>c) Imposant la réalisation d'une analyse environnementale, économique et sociale préalablement à la prise des décisions relatives aux demandes de titres miniers ;</p> <p>d) Prévoyant la possibilité d'assortir les décisions sur les demandes de titres miniers de prescriptions environnementales, économiques et sociales ;</p> <p>g) Modifiant et simplifiant les procédures de retrait d'un titre minier afin, notamment, de prévenir les situations dans lesquelles le responsable d'un site minier est inconnu, a disparu ou est défaillant ;</p> <p>3° De moderniser le droit minier en :</p> <p>a) Révisant la terminologie des titres et autorisations miniers ainsi que les modalités d'instruction des demandes ;</p> <p>b) Clarifiant les cas et les modalités de mise en concurrence des demandeurs relevant du régime légal des mines, sans mettre en cause la dispense reconnue à l'inventeur d'un gisement déclaré avant l'expiration de son titre ;</p> <p>c) Adaptant le régime juridique applicable à la géothermie, notamment en ce qui concerne son articulation avec le stockage d'énergie et les exigences en matière d'études exploratoires ;</p> <p>d) Précisant les régimes légaux des stockages souterrains et des mines afin, notamment, de définir les modalités de leur extension à d'autres substances, comme l'hydrogène ;</p> <p>f) Modifiant les modalités de passage des substances de carrières dans la catégorie des substances de mines ;</p>

	<p>5° De clarifier les dispositions du code minier, en :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Révisant et harmonisant les modalités de prorogation des droits miniers ;b) Précisant les effets attachés au droit d'inventeur ;c) Permettant la fusion des titres miniers d'exploitation de mines ;d) Modifiant l'autorité compétente pour l'octroi et la prolongation des titres d'exploitation ou pour leur rejet explicite ;e) Complétant la définition des substances connexes et permettant l'extension des titres miniers à ces substances ;f) Précisant le cadre juridique s'appliquant à la recherche et à l'exploitation des granulats marins et substances de mines dans les fonds marins du domaine public, notamment pour garantir un haut niveau de protection des écosystèmes marins et en assurer une meilleure connaissance scientifique ;g) Abrogeant l'article L. 144-4 du même code relatif aux concessions anciennement à durée illimitée ; <p>7° De permettre l'application des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication ;</p> <p>9° De prendre les mesures de mise en cohérence, de coordination, de réorganisation, notamment de renumérotation, et de correction des erreurs matérielles nécessaires au sein des codes concernés par la présente habilitation¹.</p>
<p><u>Ordonnance relative à l'adaptation outre-mer du code minier</u></p>	<p>3° De moderniser le droit minier en :</p> <ul style="list-style-type: none">e) Révisant les régimes juridiques applicables aux autorisations et aux permis d'exploitation ainsi qu'aux procédures d'arrêt des travaux dans les collectivités d'outre-mer, notamment en ce qui concerne les projets miniers de petite taille, et en révisant l'encadrement juridique des projets miniers comportant l'utilisation du domaine public ou privé de l'État. Ces révisions ont notamment pour objectif de réduire les délais d'instruction sans réduire le niveau de protection de l'environnement ; <p>4° D'adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or, en :</p> <ul style="list-style-type: none">a) Révisant les dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière de Guyane, pour prévoir notamment son élaboration conjointe par le président de la collectivité territoriale de Guyane et le représentant de l'État dans le département, et en renforçant l'association des communautés d'habitants aux décisions sur les demandes de titres ou d'autorisations miniers en Guyane ;c) Prenant toutes dispositions de nature à faciliter la réhabilitation des sites ayant été le siège d'activités illégales d'orpaillage ; <p>6° De prendre les dispositions relatives à l'outre-mer permettant :</p> <ul style="list-style-type: none">a) L'extension de l'application, l'adaptation et la coordination, sous réserve de la compétence de la loi organique, des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi ou de toute autre disposition législative relevant de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve, en ce qui concerne le district de Terre Adélie, de la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité

¹ Le contentieux minier est lui aussi légèrement modifié au titre de la coordination, alors que l'habilitation à légiférer par ordonnance sur ce sujet avait été supprimée.

	<p>sur l(Antarctique conclu à Washington le 1^{er} décembre 1959 ; b) L'adaptation et la coordination de ces mêmes dispositions pour leur application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;</p> <p>7° De permettre l'application des dispositions résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente habilitation aux demandes, initiales et concurrentes, présentées avant leur publication ;</p>
--	---

L'ordonnance relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers

L'**ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022** institue une autorisation environnementale pour les travaux miniers.

À titre indicatif, le rapporteur relève que cette ordonnance :

- intègre dans l'autorisation environnementale (AE) et les procédures en découlant les travaux de recherche et d'exploitation des substances de mines, des gîtes géothermiques et des substances de carrières contenues dans les fonds marins du domaine public, sur le plateau continental, et dans la zone économique exclusive (article L. 181-1 et L. 181-2 du code de l'environnement) ;

- autorise l'autorité administrative à prescrire à un explorateur ou à un exploitant toute mesure destinée à assurer la protection des intérêts protégés (article L. 173-6 du même code) ;

- ajoute une nouvelle sanction permettant de refuser, jusqu'à 5 ans, une nouvelle autorisation de recherche ou d'exploitation à un explorateur ou un exploitant n'ayant pas satisfait aux obligations relatives à l'arrêt de travaux (article L. 173-8 du même code) ;

- subordonne l'autorisation délivrée à des conditions liées notamment à l'éloignement vis-à-vis des habitations, des immeubles, des établissements recevant du public, des cours d'eau, des voies de communication, des zones fréquentées par le public, des zones de loisir, des zones présentant un intérêt naturel particulier ou ayant un caractère particulièrement sensible ou des zones destinées à l'habitation en vertu de document d'urbanisme et du consentement du propriétaire (article L. 181-28-8 du même code) ;

- prévoit une durée d'exploitation maximale ne pouvant excéder trente ans ni la durée du titre minier (même article L. 181-28-8) ;

- précise les autorisations afférentes aux travaux de recherche ou d'exploitation spécifiques aux hydrocarbures liquides ou gazeux ou aux substances minérales dans les fonds marins, en prévoyant notamment une étude de dangers (article L. 181-28-5 et L. 181-28-6) ;

- permet à l'autorité compétente de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels les travaux peuvent être soumis à des règles d'urbanisme particulières (article L. 112-1 du code de l'urbanisme) ;

- prévoit une autorisation de défrichement en cas de travaux miniers (article L. 341-3 du code forestier).

Le rapporteur prend acte de cette ordonnance, tout en soulevant deux points de vigilance.

Tout d'abord, **les dispositions prévues en matière de police, de sanction ou d'étude doivent être proportionnées** : aussi convient-il d'être particulièrement d'attentif à leur application.

Plus encore, **l'article 81 (9° du II) permettait au Gouvernement de modifier les « codes concernés par [cette] habilitation »**. Or, si les codes miniers et de l'environnement étaient bien visés par cette habilitation, ce n'est pas le cas des codes de l'urbanisme et forestier. Certaines mesures prises par ordonnance par le Gouvernement excèdent donc le champ de l'habilitation.

L'ordonnance relative à l'indemnisation et à la réparation des dommages miniers

L'ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022 modifie le dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers.

À titre indicatif, le rapporteur observe que cette ordonnance :

- prévoit la responsabilité de l'explorateur ou de l'exploitant des dommages, y compris sanitaires ou environnementaux, ayant pour cause déterminante l'activité d'exploration ou d'exploitation, sans limitation liée au périmètre ou à la durée du titre minier (article L. 155-3 du code minier) ;

- permet à cet explorateur ou exploitant de s'exonérer de sa responsabilité (en cas de preuve étrangère) ou de la réduire ou la supprimer (en cas de faute de la victime) (même article) ;

- consacre le rôle de garant joué par l'État en cas de défaillance ou de disparition du responsable, l'État pouvant de surcroît prendre toute mesure de réparation ou de prévention (même article) ;

- prévoit la réparation des seuls préjudices actuels, directs et certains (même article) ;

- permet la gestion, par un fonds de garantie, de l'indemnisation des dommages, ce fonds percevant alors une indemnisation correspondant aux dépenses (même article).

À l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », **le rapporteur avait souhaité « maintenir deux principes dans la modification des dommages miniers : la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État**

de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable »¹.

C'est pourquoi l'article 81 (8° du I) de cette loi a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin « *de préciser et de renforcer le dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers, notamment en définissant la notion de dommage causé par les activités régies par le code minier, en conservant la possibilité pour l'explorateur ou l'exploitant minier de s'exonérer de sa responsabilité en cas de cause étrangère et l'obligation pour l'État de se porter garant de la réparation des dommages causés par l'activité minière en cas de disparition ou de défaillance du responsable* ».

Aussi, le rapporteur se félicite que le projet d'article L. 155-3 du code minier dispose que « *le responsable peut s'exonérer de sa responsabilité en apportant la preuve d'une cause étrangère* » et qu'« *en cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'État est garant de la réparation des dommages causés par lesdites activités* ».

L'ordonnance relative au modèle minier et aux régimes légaux

L'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifie le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier.

À titre indicatif, le rapporteur observe que cette ordonnance :

- supprime deux dispositions destinées à clarifier le contentieux applicable, entre celui relevant du code minier et celui relevant du code de l'environnement (articles L. 100-4 et L. 100-5 du code minier), ainsi qu'une référence à un décret en Conseil d'État devant déterminer les délais dans lesquels les décisions, les titres et les autorisations peuvent être déférés à l'autorité administrative (même article L. 100-5) ;

- applique à l'hydrogène natif le régime légal des mines (article L. 111-1 du code minier) ;

- supprime la soumission de la prolongation des permis exclusifs de recherches à l'analyse environnementale, économique et sociale (article L. 114-1 du même code) ;

- supprime la référence à l'autorité réalisant l'analyse environnementale - la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) - et celle économique - le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) (article L. 114-2 du même code) ;

- subordonne l'octroi d'un permis de recherches, d'une concession ou d'une prolongation de concession à des capacités techniques et

¹ Avis sur le projet de loi contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, par Jean-Baptiste Blanc, Dominique Estrosi Sassone, Daniel Gremillet et Anne-Catherine Loisier, n° 650 - Tome 1 - Rapport, p. 283.

financières, définies par décret en Conseil d'État (article L. 114-3 du même code) ;

- introduit un mémoire environnemental, économique et social, dont le contenu et les avis sont définis par un décret en Conseil d'État (article L. 121-6 du même code) ;

- supprime une possibilité pour le demandeur de recourir à un garant désigné par la Commission nationale du débat public (CNDP) (article L. 121-7 du même code) ;

- passe de 10 à 15 ans la durée initiale maximale des permis exclusifs de recherches, dont ceux liés aux gîtes géothermiques (articles L. 122-3 et L. 124-2-3 du même code) ;

- permet la prolongation, d'au plus 3 ans et sans mise en concurrence, des permis exclusifs de recherche de gîtes géothermiques, en cas de découverte d'une ressource géothermale (article L. 124-2-5 du même code) ;

- fait de la phase de développement une faculté, et non une obligation, pour les porteurs de projet d'exploitation de gîtes géothermiques (article L. 124-2-6 du même code) ;

- applique à la concession une étude de faisabilité environnementale, économique et sociale, une enquête publique et, le cas échéant, un appel à concurrence (articles L. 132-3 et suivants du même code) ;

- dispose que, lorsqu'un inventeur n'obtient pas la concession d'une mine, soit le gisement découvert fait retour gratuitement à l'État, en cas de non-délivrance de la concession à un tiers, soit la décision accordant celle-ci à un concessionnaire fixe, après que l'inventeur a été invité à présenter ses observations, l'indemnité qui lui est due par le concessionnaire (article L. 132-6 du même code) ;

- précise que le concessionnaire, à l'intérieur de la concession, jouit, à l'exclusion de tous autres y compris le propriétaire de la surface, du droit de recherche et d'extraire la ou les substances faisant l'objet de la concession ainsi que les substances connexes (article L. 132-8 du même code) ;

- précise que la durée de la concession est fixée en tenant compte de l'épuisement du gisement et ne pouvant excéder initialement 50 ans (article L. 132-10 du même code) ;

- applique les dispositions relatives à l'exploitation en mer et à la participation du public aux substances de mines dans les fonds marins (articles L. 133-13-1 et L. 133-13-2 du même code) ;

- institue une procédure de fusion de titres miniers contigus (articles L. 141-1 et suivants du même code) ;

- applique à la phase de développement des projets une procédure de concertation avec la faculté de recourir à un garant (articles L. 142-1 et suivants du même code) ;

- subordonne la prorogation de la durée d'une concession de mines, d'au plus 25 ans, à la révision de l'évaluation des ressources ou des caractéristiques des gisements (article L. 142-3 du même code) ;

- soumet la prorogation de la concession de mines à enquête publique et, le cas échéant, à mise en concurrence (article L. 142-4 du même code) ;

- élargit les possibilités d'extension des titres à des substances minérales à des substances non connexes (article L. 142-6 du même code) ;

- soumet les possibilités d'extension des titres à enquête publique et à mise en concurrence (article L. 142-7 du même code) ;

- prévoit une procédure pour les gîtes géothermiques contenant des substances de mines (articles L. 145-1 du même code) ;

- prévoit une possibilité de retrait d'un permis exclusif de recherches, d'une concession de mines ou d'une autorisation, pour défaut de maintien des capacités techniques ou financières (articles L. 173-5 du même code) ;

- introduit une procédure d'adjudication pour les permis de recherches et les concessions ayant fait l'objet d'un retrait ou dont le titulaire a disparu (article L. 173-9 du même code) ;

- soumet au régime légal des stockages souterrains certaines cavités ou formations à destination énergétique (article L. 211-2 du même code) ;

- limite la durée initiale de la concession de stockage à 50 ans au plus (article L. 238-1 du même code) ;

- subordonne la prolongation d'une concession de stockage, de 25 ans au plus, à enquête publique et à mise en concurrence (article L. 241-1 du même code) ;

- limite la durée initiale de la concession de stockage de CO₂ à 50 ans au plus (articles L. 229-44 du même code) ;

- subordonne la prolongation d'une concession de stockage de CO₂, de 25 ans au plus, à enquête publique et à mise en concurrence (article L. 229-44 du même code) ;

- institue une procédure de passage du régime des mines vers celui des carrières après participation du public électronique (article L. 312-1 du même code) ;

- supprime une obligation d'informations applicable aux titres d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures (article 11 de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017).

Lors de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », le rapporteur avait souhaité, d'une part, préciser les articles L. 100-4 et L. 100-5 du code minier afférent au contentieux, pour éviter tout chevauchement entre celui prévu par le code minier et celui prévu par le code de l'environnement, et, d'autre part, faire inscrire dans le « dur » du texte le « droit de suite », introduit à l'article L. 132-6 du même code.

Sur le premier point, il avait ainsi jugé nécessaire de « consolider le dispositif en sécurisant le régime de plein contentieux, dans son champ, ses modalités et ses délais »¹.

Ces initiatives sénatoriales avaient reçu l'appui du Gouvernement ; aussi le rapporteur est-il très étonné que leur rédaction soit aujourd'hui modifiée par respectivement les articles 6 et 11 de l'ordonnance.

Cela introduit de la confusion par rapport au compromis trouvé en commission mixte paritaire (CMP).

De surcroît, le rapporteur rappelle que l'habilitation à légiférer par ordonnance sur le contentieux minier (ancien f du 2° du I de l'article 81) avait été supprimée par lui lors de l'examen du texte au Sénat, le Gouvernement n'étant donc pas autorisé à revoir cette écriture ultérieurement.

Aussi appelle-t-il à rétablir, sur ces deux sujets, les dispositifs issus du compromis de CMP.

L'ordonnance relative à l'adaptation du code minier outre-mer

L'ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022 prévoit d'adapter le code minier outre-mer.

À titre indicatif, le rapporteur constate que cette ordonnance :

- prévoit l'élaboration et l'arrêt conjoint du projet de schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de Guyane par le président de la collectivité de Guyane et le représentant de l'État dans cette collectivité (article L. 621-1 du code minier) ;

- prévoit le recueil de l'avis de l'assemblée territoriale de Guyane, des communes concernées, de la commission départementale des mines et des chambres consulaires, sur le projet de SDOM, et de l'assemblée territoriale et conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges, sur les projets de décision d'octroi d'une concession ou d'une autorisation (articles L. 611-1-1 et L. 621-9 du même code) ;

¹ Avis sur le projet de loi contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, par Jean-Baptiste Blanc, Dominique Estrosi Sassone, Daniel Gremillet et Anne-Catherine Loisier, n° 650 – Tome 1 – Rapport, p. 199.

- exige une compatibilité entre le SDOM et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) (article L. 621-5 du même code) ;

- requiert l'accord du propriétaire de la surface ou du gestionnaire du domaine public ou privé de l'État ou de la collectivité territoriale préalablement à la délivrance de l'autorisation (article L. 611-2-3 du même code) ;

- applique une procédure de mise en concurrence pour la demande de délivrance ou de renouvellement d'une autorisation, sauf si elle fait suite à une phase de prospection minière (même article) ;

- permet la réalisation de travaux destinés à prévenir un danger grave et imminent et présentant un caractère d'urgence par des opérateurs de l'État ou des détenteurs de titres, de permis ou d'autorisation après accord de l'État (article L. 621-4-1 du même code) ;

- limite les autorisations d'exploitation à 10 ans – non renouvelables – pour les superficies supérieures à 25 hectares et à 4 ans – renouvelables une fois – pour celles inférieures à 25 hectares (articles L. 611-9 et L. 611-8 du même code) ;

- soumet ces autorisations d'exploitation à une analyse ou une évaluation environnementales (mêmes articles).

Au cours de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », le **rapporteur avait souhaité « prévoir l'association du président du conseil régional de Guyane à l'élaboration du schéma départemental d'orientation minière » et « introduire davantage de sécurité juridique au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles, en excluant toute modification des lois organiques applicables à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française¹ et prévoyant le respect du traité de Washington du 1^{er} décembre 1959 et du protocole de Madrid du 4 octobre 1991² ».**

Aussi l'article 81 (a du 4° du I) de cette loi autorise-t-il le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin « *d'adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or, en [...] révisant les dispositions relatives au schéma départemental d'orientation minière de Guyane, pour prévoir notamment son élaboration conjointe par le président de la collectivité territoriale de Guyane et le représentant de l'État dans le département, et en renforçant l'association des communautés d'habitants aux décisions sur les demandes de titres ou d'autorisations miniers en Guyane* ».

De plus, le même article (a du 6° du I) l'autorise à légiférer par ordonnance afin « *de prendre les dispositions relatives à l'outre-mer permettant [...] l'extension de l'application, l'adaptation et la coordination, sous réserve de la compétence de la loi organique, des dispositions résultant des ordonnances* ».

¹ Qui définissent leurs compétences minières.

² Qui n'autorisent pas la conduite d'activités minières en Antarctique.

prises sur le fondement de la présente loi ou de toute autre disposition législative relevant de la compétence de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises, sous réserve, en ce qui concerne le district de Terre Adélie, de la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1^{er} décembre 1959 ».

Le rapporteur se félicite que l'article L. 621-2 du code minier dispose que le SDOM est non seulement « élaboré » mais aussi « arrêté » conjointement par le président de la collectivité territoriale de Guyane et par le représentant de l'État en Guyane ».

De plus, **il prend acte que les dispositions afférentes à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) « comporte des corrections matérielles, sans incidence sur les compétences propres en matière minière »**, ainsi que l'a indiqué le Gouvernement, dans la présentation du projet d'ordonnance rendue publique.

Ici encore, **le rapporteur relève que des codes non cités par l'article 81 (9° du II) sont modifiés** : le code général des collectivités territoriales (CGCT) et le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P). Certaines mesures prises par le Gouvernement excèdent bel et bien le champ d'habilitation.

(3) Mesures relatives à la lutte contre l'artificialisation des sols

Le **chapitre III du titre V** de la loi « Climat-Résilience » (c'est-à-dire les articles 191 à 226) rassemble de nombreuses mesures visant à modifier le droit de l'urbanisme afin de limiter plus efficacement l'artificialisation des sols.

En particulier, il fixe des **objectifs contraignants et chiffrés de réduction du rythme de l'artificialisation nouvelle**, visant à la diviser par deux en dix ans et à atteindre la « zéro artificialisation nette » en 2050. Ces objectifs législatifs devront être traduits au sein des documents d'urbanisme, de l'échelon régional à l'échelon communal.

La loi **durcit également les conditions dans lesquelles les grandes surfaces commerciales pourront s'implanter en dehors des zones déjà urbanisées**, et entend faciliter la réhabilitation des zones d'activités économiques en vue de trouver de nouveaux usages aux friches.

Parmi les 32¹ articles du chapitre, 15 articles² n'étaient pas d'application directe mais appelaient des mesures d'application, réparties

¹ Trois des trente-cinq articles adoptés par le Parlement ont été déclarés contraires à la Constitution.

² Parmi ces articles, l'article 225 reprenant une mesure législative préexistante ayant déjà fait l'objet de mesures d'application, il était en réalité applicable dès sa promulgation, bien que mentionnant des

comme le présente le tableau ci-dessous. En outre, trois rapports du Gouvernement ont été demandés par le Parlement. Le chapitre contient également une habilitation à prendre une ordonnance.

Certaines des mesures emblématiques de ce volet de la loi appellent des mesures d'application pour entrer en vigueur . C'est notamment le cas de l'édition par décret d'une **nomenclature des sols artificialisés**, nécessaire à la définition des cibles chiffrées au sein des documents d'urbanisme mais aussi à la mise en œuvre des dispositifs de bilans périodiques de l'artificialisation. C'est aussi le cas de l'encadrement des projets d'implantation de centres commerciaux. Une **habilitation à prendre une ordonnance** est aussi prévue en vue de la **simplification des procédures d'urbanisme** dans les zones à forts enjeux.

Volet « Lutte contre l'artificialisation des sols » (articles du chapitre III du titre V : 191 à 226)	36
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	3
dont d'application directe	18
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	2
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	1
dont appelant des mesures d'application	15
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	14
<i>nombre de décrets simples</i>	4
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
Nombre total de mesures attendues	22

- (a) Sept mois après la promulgation de la loi, aucune des mesures d'application attendues en matière de lutte contre l'artificialisation des sols n'a été prise

L'échéancier initial d'application de la loi publié par le Gouvernement visait la prise de l'intégralité des mesures d'application **entre les mois de janvier et de juin 2022**.

Toutefois, entre la promulgation de la loi et la fin de la période de référence pour le présent rapport, **aucune des 18 mesures d'application réglementaires du chapitre III du titre V n'a été prise.**¹ À noter toutefois que **deux décrets relatifs à la nomenclature des sols artificialisés** et au rôle

mesures réglementaires d'application (un décret et un décret en Conseil d'État). Deux articles sollicitant des rapports sont d'application directe, ainsi qu'un article contenant une habilitation à prendre une ordonnance.

¹ Les mesures d'application liées à l'article 225 ont été prises avant promulgation de la loi (voir plus haut).

du SRADDET dans la déclinaison territoriale de l'objectif de 50 % de réduction de l'artificialisation des sols ont été publiés le 30 avril 2022.

En incluant les articles d'application directe et ceux applicables dès promulgation¹, à la fin de la période de référence pour le présent rapport, **le taux d'application de ce volet de la loi s'établissait donc à 56 %.**

Art	Mesure	Applicabilité
191	Objectifs programmatiques de réduction de l'artificialisation des sols	<i>Application directe</i>
192	Inscription de la limitation de l'artificialisation parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme - Définition des sols artificialisés	Non applicable (Décret en CE)
193	Association des établissements publics compétents en matière de gestion de l'eau aux procédures relatives aux SCoT	<i>Application directe</i>
194	Intégration d'objectifs de réduction de l'artificialisation au sein des documents de planification des collectivités	Non applicable (Décrets en CE, rapport)
195	<i>Ratification d'ordonnances issues de la loi ELAN</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
196	Compétence des CDPENAF sur les PLU de communes non couvertes par un SCoT	<i>Application directe</i>
197	Zones préférentielles de renaturation au sein des SCoT et PLU	Non applicable (Décret en CE)
198	Appui de l'ANCT en matière de lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
199	Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser délimitées par les PLU	<i>Application directe</i>
200	Création d'OAP obligatoires en matière de continuités écologiques et facultatives en matière de franges urbaines	<i>Application directe</i>
201	Obligation d'instaurer un coefficient de biotope ou de pleine terre dans les communes des zones tendues et denses	<i>Application directe</i>
202	« Permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville	Non applicable (Décret en CE, décret)
203	Réduction de la périodicité de l'évaluation obligatoire des PLU de neuf à six ans	<i>Application directe</i>
204	<i>Soumission des cartes communales à évaluation périodique</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
205	Renforcement des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat - Élargissement des missions des agences	Non applicable (Décret en CE)
206	Rapport et débat annuels sur l'artificialisation des sols au sein des communes et EPCI	Non applicable (Décret en CE)

¹ Ce calcul exclut les 3 articles contraires à la constitution mais inclut l'article 225 (voir plus haut).

207	Rapport au Parlement sur le bilan des mesures de réduction de l'artificialisation des sols	Application directe (Rapport)
208	Densité minimale obligatoire au sein des GOU et des ZAC	<i>Application directe</i>
209	Refonte du dispositif de dérogations au règlement de PLU	<i>Application directe</i>
210	Dérogations au PLU pour les constructions exemplaires du point de vue environnemental	Non applicable (Décret en CE)
211	Dérogations au bénéfice des projets de réemploi des friches	<i>Application directe</i>
212	Expérimentation d'un certificat de projet au bénéfice des opérations menées sur des friches	Non applicable (Décret en CE, rapport)
213	Renforcement du rôle des EPF dans la lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
214	Étude d'optimisation de la densité des constructions pour les opérations d'aménagement soumises à évaluation	Non applicable (Décret en CE)
215	Encadrement de l'implantation de surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols	Non applicable (Décret en CE)
216	Modification du seuil de soumission à AEC de petits projets de surfaces commerciales par le maire	<i>Application directe</i>
217	Intégration de l'artificialisation des sols dans l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale	<i>Application directe</i>
218	Insertion de l'utilisation économe des sols parmi les intérêts protégés dans le cadre du régime des ICPE	<i>Application directe</i>
219	Prise en compte des enjeux logistiques dans les SCoT et les SRADDET	<i>Application directe</i>
220	Inventaire des zones d'activité économique et pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation pour leur réhabilitation	Non applicable (Décret en CE)
221	<i>Modification des règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
222	Définition de la friche	Non applicable (Décret)
223	Mise en cohérence des notions d'usage et de réhabilitation	Non applicable (Décret)
224	Étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant construction et démolition	Non applicable (Décrets en CE)
225	Recodification relative au « diagnostic déchets »	Applicable (Décret en CE, décret)
226	Habilitation à prendre une ordonnance simplifiant les procédures applicables à certains projets d'aménagement	Application directe (Ordonnance)

- (b) Les mesures relatives aux obligations nouvelles des collectivités locales, qui constituent le cœur de ce volet de la loi, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application en dépit d'échéances très proches

La déclinaison obligatoire **d'objectifs chiffrés de réduction de l'artificialisation des sols au sein des différents documents de planification** des échelons régionaux, intercommunaux et communaux - mesure emblématique de ce volet de la loi « Climat et résilience » - **n'a fait l'objet d'aucune mesure d'application réglementaire à la fin de la période de référence pour ce rapport.**

Certains des décrets attendus joueront pourtant un rôle clef dans la bonne application de la loi au cours des années à venir, en ce qu'ils **définiront la méthode selon laquelle les documents d'urbanisme appréhenderont la nature artificialisée ou non artificialisée des sols.** Cela permettra de définir les objectifs chiffrés locaux et de pouvoir mesurer, dans le futur, l'atteinte de ces objectifs. Les mesures attendues sont donc porteuses d'enjeux de taille pour les collectivités locales et les acteurs de l'aménagement et de la construction, **puisqu'elles contraindront l'étendue des surfaces qui pourront être bâties et les possibilités d'urbanisation des communes.**

Il convient en effet de rappeler que **les dispositions d'application directe de l'article 194 de la loi imposent aux collectivités des délais très serrés pour la révision de leurs documents de planification et d'urbanisme** : les Régions devront réviser les SRADDET (ou SAR, SDRIF ou PADDUC le cas échéant) sous deux ans et demi¹, puis les SCoT devront être modifiés au cours des trois années suivantes, et enfin, les PLU et cartes communales dans l'année suivante. Les « conférences des SCoT », introduites à l'initiative du Sénat afin de permettre un dialogue territorial autour de ces modifications des documents de planification, sont d'ores et déjà constituées et peuvent transmettre aux Régions leurs propositions jusqu'au 22 octobre 2022.²

Au vu de ces échéances très proches, sources de nombreuses contraintes pour les collectivités territoriales, il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas encore pu atteindre, avec les parties prenantes aux concertations, le consensus nécessaire à la prise des décrets d'application. En particulier, les dispositions relatives à la « territorialisation » des objectifs chiffrés au sein des SRADDET - c'est-à-dire la déclinaison en « sous-objectifs » régionaux applicables aux SCoT notamment - **doivent être précisées au plus vite pour que la révision des SRADDET puisse être initiée dans les délais serrés prévus par la loi.**

¹ Initialement fixé à deux ans, ce délai a été prolongé de six mois par la loi dite « 3DS ».

² Délai étendu de six mois par la loi dite « 3DS ».

La commission rappelle à ce titre que le Sénat avait défendu, lors de l'examen parlementaire, un calendrier plus réaliste, prenant en compte les délais incompressibles de concertation et d'élaboration des nouveaux projets de documents : c'est à l'insistance du Gouvernement que des délais aussi serrés avaient été prévus. La situation actuelle conforte le Sénat dans son scepticisme face au calendrier retenu, qui a déjà fait l'objet d'un assouplissement dans le cadre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », et semble effectivement trop ambitieux - y compris pour le Gouvernement lui-même, celui-ci n'ayant pas tenu les délais de publication des décrets envisagés.

À défaut d'avoir pu prendre dans les délais annoncés les mesures réglementaires d'application de la loi, le Gouvernement a publié les 30 août 2021 et 7 janvier 2022 deux circulaires visant à préciser le rôle des préfets dans la mise en œuvre des mesures de la loi « Climat résilience ». La première, transmise quelques jours à peine après la promulgation de la loi, invitait les préfets à **encourager les Régions à initier un dialogue avec les autres collectivités**, autour notamment de la territorialisation des objectifs des SRADDET, et à intégrer les enjeux de sobriété foncière aux CRTE. La seconde concerne la mise en œuvre opérationnelle de la loi « Climat et résilience » et met l'accent sur le **besoin d'accompagnement des collectivités**, notamment dans la modification des documents d'urbanisme, ainsi que sur la sensibilisation des acteurs locaux aux enjeux de l'artificialisation, en particulier au sein des **espaces ruraux**.

Concernant les obligations nouvelles faites aux collectivités par la loi « Climat et résilience », **les décrets d'application les plus significatifs, toujours attendus à la date de clôture de la période de référence, sont :**

- **Le décret annoncé par le Gouvernement, mais non prévu par la loi, relatif au rôle et au contenu du SRADDET en matière de lutte contre l'artificialisation des sols** (publication initialement envisagée en février 2022), **préalable à leur révision** (finalement publié le 30 avril 2022, voir l'encadré ci-dessous) ;
- **Le décret relatif au rapport local de suivi de l'artificialisation des sols**, prévu par l'article 206 de la loi, qui précisera le contenu des rapports annuels qui devront être publiés par les communes et EPCI compétents et faire l'objet d'un débat. Il doit aussi expliciter les modalités selon lesquelles **l'État fournira aux collectivités les données d'artificialisation** nécessaires à la production de ce rapport. Sa publication était initialement envisagée pour mars 2022 ;

- Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 205 de la loi, qui déterminera les **missions des observatoires de l'habitat et du foncier, qui devront être mis en place par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** en lien avec leurs programmes locaux de l'habitat (PLH). Ce texte doit notamment préciser le contenu des analyses et des recensements (en matière de foncier ou de logement notamment) rendus obligatoires par la loi. Il doit également préciser l'élargissement des missions des agences d'urbanisme. Ce décret devait être publié en mars 2022 ;
- Le décret prévu par l'article 192 de la loi, qui doit établir la **nomenclature des sols considérés comme artificialisés** ou non artificialisés, ainsi que **l'échelle** à laquelle celle-ci s'appliquera. La prise de ce décret ne revêt pas de caractère d'urgence, en ce que cette nomenclature ne sera utilisée par les collectivités et les documents d'urbanisme qu'à compter de 2031. Elle est toutefois directement liée aux objectifs chiffrés qui seront fixés par les documents de planification et jouera donc un rôle très important. Sa publication était initialement envisagée pour janvier 2022 (*voir l'encadré ci-dessous*) ;
- Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 194, qui précisera la manière dont les **espaces naturels ou agricoles utilisés afin de produire de l'énergie photovoltaïque seront décomptés de la consommation mesurée** d'espaces naturels, agricoles ou forestiers. Le 4 avril dernier, après la fin de la période de référence, le Gouvernement a soumis à consultation publique un projet de décret. Ce dernier renvoie lui-même à un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'urbanisme, pour lequel un projet a également été soumis à consultation publique jusqu'au 25 mai prochain.

DEUX DÉCRETS IMPORTANTS ONT ÉTÉ PRIS
APRÈS LA FIN DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

Deux des décrets attendus ont finalement été publiés le 30 avril dernier, après la fin de la période de référence retenue pour le présent rapport.

Il s'agit du décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme et du décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (ce dernier décret n'étant pas explicitement prévu par la loi mais ayant été annoncé par le Gouvernement, qui l'estime nécessaire à la révision des SRADDET).

- (c) Des textes réglementaires, parfois non prévus, ont été élaborés, mais ne sont pas fidèles à l'esprit de la loi et font l'objet d'un accueil défavorable des parties prenantes

Le retard accusé par le Gouvernement dans la prise des mesures réglementaires d'application de la loi Climat et résilience semble principalement résulter de l'échec des concertations préalables.

En effet, **trois projets de décrets** ont été élaborés par le Gouvernement et ont fait l'objet de discussions avec les parties prenantes :

- Un projet de décret relatif à la **nomenclature de l'artificialisation des sols** pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme, en application de l'article 192 de la loi ;
- Un projet de décret relatif aux **objectifs et aux règles générales** en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), lié à l'article 194 de la loi mais **non prévu par celui-ci** ;
- Un projet de décret relatif au **rapport local de suivi de l'artificialisation des sols**, en application de l'article 206 de la loi.

Ces projets de décrets, plusieurs fois modifiés, ont reçu deux avis défavorables du Conseil national d'évaluation des normes, dont l'avis est obligatoirement requis par le Gouvernement avant publication. Ils ont également reçu un **accueil défavorable par les associations d'élus locaux, qui soulignent leur caractère inabouti** et l'insuffisance du dialogue.

La commission souligne à cet égard que **l'insistance du Gouvernement, lors de l'examen parlementaire, à renvoyer un grand nombre de débats de fonds au décret - notamment sur la nomenclature des sols artificialisés ou sur la territorialisation des objectifs - ne semble pas gage de plus grande efficacité ou rapidité dans l'application de la loi.**

En dépit de l'échec des concertations, deux de ces trois projets de décrets ont pourtant été publiés le 30 avril dernier, après la fin de la période de référence retenue pour le présent rapport. Il s'agit du décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 relatif à la nomenclature de l'artificialisation des sols pour la fixation et le suivi des objectifs dans les documents de planification et d'urbanisme et du **décret n° 2022-762 du 29 avril 2022** relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

La commission s’alarme de plusieurs dispositions des décrets publiés le 30 avril dernier. Comme elle l’a récemment souligné publiquement,¹ ces décrets s’écartent significativement des accords trouvés entre l’Assemblée nationale et le Sénat sur le texte définitif de la loi.

En particulier, par le décret n° 2022-762 précité, non prévu par la loi, le Gouvernement entend **renforcer le pouvoir prescriptif du schéma régional d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET), élaboré au niveau régional, vis-à-vis des collectivités du bloc communal et intercommunal.** C’est à dessein qu’à l’initiative du Sénat, le Parlement avait prévu l’inscription des objectifs de réduction de l’artificialisation au sein des **objectifs généraux** du SRADDET, et non des règles du fascicule du document, afin de préserver la souplesse nécessaire à la déclinaison réaliste et équitable des objectifs régionaux à l’échelle de chaque schéma de cohérence territoriale, de chaque intercommunalité et de chaque commune. **Ce choix était la condition explicite de l’accord entre l’Assemblée nationale et le Sénat sur ce volet du texte.** Pourtant, de sa propre initiative, le Gouvernement entend, par décret, rendre obligatoire l’adoption de règles contraignantes dans le cadre de la révision des SRADDET : **cela octroierait à la Région une compétence prescriptive vis-à-vis des communes et EPCI que le Parlement ne lui a pas confiée par la loi, et difficilement compatible avec le principe constitutionnel de non-tutelle d’une collectivité sur une autre.**

Par ailleurs, le Sénat a fait part de son inquiétude au regard de la **précipitation avec laquelle le Gouvernement a mis un terme aux concertations autour de la nomenclature des sols artificialisés** - nomenclature qui jouera un rôle clef pour l’application de la loi. Lors des débats parlementaires, le **Gouvernement avait insisté pour renvoyer son élaboration au décret, à l’instar de la définition des seuils de surface pris en compte**, invoquant une nécessité de souplesse et un besoin de dialogue approfondi. Pourtant, alors même que les difficultés de fond n’ont pas été résolues et alarment les élus locaux et parties prenantes, le Gouvernement a déjà publié la nomenclature définitive. L’urgence invoquée est toute relative, puisque la nomenclature ne s’appliquera qu’à compter de 2031. **Parmi les problèmes identifiés figure le traitement des parcs et jardins**, qui y sont considérés comme artificialisés : ce traitement est loin de faire consensus, en ce qu’il inciterait à l’artificialisation maximale des surfaces et nuirait à la préservation de la nature en ville. En outre, **la question centrale de l’échelle surfacique retenue pour mesurer l’artificialisation**, déjà renvoyée à un décret à la demande du Gouvernement lors de l’examen parlementaire, **est désormais renvoyé à un arrêté, non prévu par la loi.**

¹ Communiqué de presse de la commission des affaires économiques du Sénat du 14 mars 2022 : « Zéro artificialisation nette » : par décret, après l’échec des concertations, le Gouvernement entend remettre en cause les équilibres de la loi « Climat et résilience ».

Comme elle l'a défendu publiquement¹, la **commission des affaires économiques estime donc que les projets de décrets soumis à consultation publique ne sont fidèles ni à l'esprit de la loi, ni à l'intention des deux chambres législatives.**

Le Gouvernement fait donc peser un risque juridique fort tant sur les décrets d'application que sur les documents d'urbanisme qui seront modifiés sur leur fondement. Elle fait également peser un **risque opérationnel important sur la mise en œuvre de la loi Climat et résilience**, puisque les recours qui ne manqueront pas d'être logés à l'encontre des mesures d'application pourraient mettre en péril les efforts de lutte contre l'artificialisation des sols.

(d) L'absence des mesures d'application relatives à l'encadrement de l'implantation des grandes surfaces commerciales fait pour l'instant obstacle à la mise en œuvre de l'interdiction votée

L'interdiction d'implantation de grandes surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols, autre mesure emblématique du volet de la loi relatif à la lutte contre l'artificialisation, **n'a pas non plus fait l'objet des mesures réglementaires d'application attendues.**

Un **décret en Conseil d'État** devait venir préciser les modalités d'application de l'article 215 de la loi, en particulier :

- La **définition des projets considérés comme engendrant une artificialisation des sols**, et ne pouvant donc pas bénéficier d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) ;
- Les conditions dans lesquelles certains projets peuvent **déroger** à cette interdiction, par exemple en cas de **compensation de l'artificialisation**, ou de continuité avec l'urbanisation existante ;
- Le cas spécifique des **extensions** de surfaces commerciales existantes.

À la date de publication du présent rapport, le décret annoncé par le Gouvernement pour mars 2022 n'avait pas été pris, retardant donc l'entrée en vigueur de la mesure.

¹ Communiqué de presse de la commission des affaires économiques du 14 mars 2022, « Zéro artificialisation nette » : par décret, après l'échec des concertations, le Gouvernement entend remettre en cause les équilibres de la loi « Climat et résilience », disponible à l'adresse : <https://www.senat.fr/presse/cp20220314a.html>

- (e) Les décrets d'application des mesures visant à encourager la réhabilitation des friches et la renaturation, pour la plupart introduites en cours d'examen par le Sénat, n'ont pas encore été pris

De nombreuses mesures introduites au cours de la navette parlementaire, souvent par le Sénat, et visant à favoriser la renaturation, la réhabilitation des friches et celle du bâti dégradé, **ne sont pas applicables, les mesures réglementaires nécessaires à leur application n'ayant pas été prises** à la date de rédaction de ce rapport. Il s'agit :

- Du décret en Conseil d'État prévu par l'article 197 de la loi, qui doit définir la manière dont les **SCoT et PLU pourront définir des zones préférentielles pour y conduire des opérations de renaturation**, par exemple dans le cadre des dispositifs de compensation de l'artificialisation. L'échéancier publié par le Gouvernement prévoit une publication en juin 2022 ;
- Le décret en Conseil d'État et le décret prévus par l'article 202 de la loi, prévoyant l'encadrement réglementaire des « **permis de végétaliser** » qui pourront être mis en place par les volontaires, afin de faciliter l'implantation de **dispositifs de végétalisation urbaine sur le domaine public** . L'échéancier publié par le Gouvernement prévoit également une publication en juin 2022 ;
- Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 212 de la loi, qui encadrera les modalités de délivrance et le contenu du « **certificat de projet** » qui pourra être délivré par les **autorités publiques au bénéfice d'opérations conduites sur des friches**, afin de clarifier et de stabiliser les règles qui y sont applicables. Ce décret devait être publié en janvier 2022, selon l'échéancier diffusé par le Gouvernement. **À ce stade, il n'a toutefois pas été présenté au Conseil d'État ni mis en consultation** ;
- Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 220 de la loi, qui doit encadrer les nouveaux pouvoirs de **mise en demeure et d'expropriation créés au bénéfice des autorités publiques en vue de la réhabilitation des zones d'activité économique**. Initialement prévu pour février 2022, **ce décret en Conseil d'État n'a pas été publié ni fait l'objet de concertations** à ce stade ;
- Le décret visant à **définir les friches**, prévu par l'article 222. Il devait, selon l'échéancier publié par le Gouvernement, être pris avant mars 2022 ;

- Le décret prévu par l'article 223 de la loi, visant à mettre en cohérence, au sein du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, les notions **d'usage et de réhabilitation**. Il devait également être pris avant mars 2022.

(f) Autres mesures réglementaires attendues en matière de lutte contre l'artificialisation des sols

Les autres mesures d'application attendues sur le volet de la loi relatif à l'artificialisation des sols sont :

- Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 210 de la loi, devant préciser les conditions dans lesquelles les **constructions exemplaires du point de vue environnemental pourront déroger au plan local d'urbanisme**. Sa publication était envisagée pour mars 2022, selon l'échéancier diffusé par le Gouvernement ;
- Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 214 de la loi, qui précisera les conditions dans lesquelles une **étude d'optimisation de la densité des constructions des opérations d'aménagement** soumises à évaluation environnementale devra être réalisée. De même, il devait être publié avant mars 2022 ;
- Les décrets en Conseil d'État prévus par l'article 224 de la loi, visant à **soumettre certaines constructions et démolitions à étude obligatoire de réversibilité**. Considérant que l'entrée en vigueur de la mesure n'interviendra qu'au 1^{er} janvier 2023, le Gouvernement a indiqué que la publication des mesures d'application n'interviendra qu'en juin 2022.

Il convient de noter que l'article 225 de la loi visait à restaurer, au sein du code de la construction et de l'habitation, les dispositions votées dans le cadre de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « Économie circulaire » relatives au « diagnostic déchets » des bâtiments. Cette mesure avait été malencontreusement supprimée lors d'une recodification. **La mesure originelle de la loi « Économie circulaire » avait d'ores et déjà fait l'objet de mesures d'application**, avec le décret n° 2021-822 du 26 juin 2021 relatif au diagnostic portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et des déchets issus de la démolition ou rénovation significative de bâtiments. Dès lors, **dès sa promulgation, l'article 225 de la loi était de facto applicable**, bien qu'aucune mesure réglementaire nouvelle n'ait été prise depuis.

(g) Une ordonnance est en cours d'élaboration afin de modifier les procédures d'autorisation des projets d'aménagement

Dans la loi « Climat et résilience », le Parlement a consenti, en son article 226, une habilitation autorisant le Gouvernement à prendre, avant le 21 mai 2022, une ordonnance visant à simplifier les procédures applicables à certains projets d'aménagement. Celle-ci permettrait, plus spécifiquement, de « *rationaliser les procédures d'autorisation, de planification et de consultation prévues au code de l'urbanisme et au code de l'environnement pour accélérer les projets* » portant sur des terrains artificialisés, ou intervenant au sein des opérations de revitalisation de territoire (ORT), des grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou des opérations d'intérêt national (OIN).

Il convient de noter que des mesures répondant aux mêmes objectifs **ont été adoptées peu après la promulgation du texte, dans le cadre de la loi dite « 3DS »**. Ont par exemple été prévues des dérogations au plan local d'urbanisme pour certaines opérations conduites au sein des opérations de revitalisation de territoire (article 96), ainsi que la pérennisation et l'extension du « permis multisites » au sein des ORT et des GOU (article 112).

À la date de clôture de la période de référence, l'ordonnance n'était pas parue.

Toutefois, **un projet d'ordonnance a été soumis à consultation publique jusqu'au 9 mai, ce qui devrait donc permettre au Gouvernement de prendre l'ordonnance dans les délais prévus par la loi.**

Le projet d'ordonnance soumis à consultation publique prévoit de nombreuses mesures de simplification et de dérogation au bénéfice des opérations précitées :

- *La possibilité pour l'État de créer, comme cela existe dans le cas des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), une **commission de suivi de site dans le cadre des OIN, des GOU ou des ORT**. Les projets qui auront été présentés devant une commission de suivi de site, et situés sur des espaces déjà artificialisés d'OIN, de GOU ou d'ORT, seront **dispensés de conduire une enquête publique** dans le cadre de la consultation publique des projets soumis à autorisation environnementale (articles 1 et 2) ;*

- *La **simplification de l'obtention de dérogations aux interdictions relatives aux espèces et habitats protégés** au profit des opérations portant sur des espaces déjà artificialisés d'OIN, de GOU ou d'ORT, via la possibilité de **conférer à ces projets un caractère d'intérêt public majeur** après avis du Conseil national de la protection de la nature ou du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel. La possibilité de loger un recours contre cette décision est également encadrée (article 3) ;*

- *La précision des conditions dans lesquelles les **établissements publics de coopération intercommunale compétents expriment leur avis sur la déclaration d'intérêt national d'une opération de requalification de copropriétés dégradées** (article 4) ;*

- *La possibilité d'autoriser, par dérogation à la règle de continuité de l'urbanisation de la loi dite « loi Littoral », l'implantation d'installations photovoltaïques sur des friches situées au sein d'une OIN, d'une GOU ou d'une ORT, dès lors qu'elles figurent sur une liste établie après concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (article 5) ;*
- *L'autorisation du recours à la procédure intégrée de mise en compatibilité pour l'évolution des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des schémas d'aménagement régional (SAR), du schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) afin de permettre la réalisation d'une opération sur un espace majoritairement déjà artificialisé d'une OIN (article 6) ;*
- *La possibilité pour l'établissement public de coopération intercommunale de déroger aux destinations fixées par le règlement du PLU dans un objectif de « mixité fonctionnelle », sur les terrains déjà artificialisés au sein d'une GOU ; et la possibilité, au sein de ces mêmes terrains, d'appliquer la procédure d'abandon manifeste à une partie d'immeuble condamnée par des travaux (article 7) ;*
- *La suppression de toute autorisation d'urbanisme (permis de construire ou déclaration préalable) pour les constructions temporaires (moins de quatre ans) et démontables envisagées sur des terrains déjà artificialisés des OIN, des GOU et des ORT et au sein d'une zone dense. Ces constructions ne peuvent servir qu'à des fins de logement étudiant ou social, d'hébergement ou de relogement (article 8) ;*
- *L'assouplissement de la procédure de modification des documents de lotissement afin de permettre des subdivisions, au sein des terrains déjà artificialisés des OIN, des GOU et des ORT (article 8). À noter que cette dernière mesure (plus large en ce qu'elle ne concernait pas ces seuls terrains) avait été votée par le Parlement dans la loi Climat et résilience, avant d'être censurée comme cavalier législatif par le Conseil constitutionnel.*

(h) Trois rapports devaient être remis au Parlement, mais le Gouvernement est déjà en retard sur les délais fixés par la loi

La loi prescrit la remise de **trois rapports au Parlement** par le Gouvernement dans les délais qu'elle fixe.

Le rapport prévu par l'article 194 doit notamment examiner les opportunités de modifier les procédures relatives aux autorisations d'urbanisme, **la fiscalité du logement, de la construction et de l'urbanisme**. Il doit aussi porter sur les **outils de maîtrise foncière et d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales** en vue de l'objectif de réduction de l'artificialisation. Enfin, il doit analyser les dispositifs existants de **compensation écologique, agricole et forestière** ; et émettre des propositions relatives à la **compensation de l'artificialisation** engendrée par des projets de surfaces commerciales, mentionnée à l'article 191 de la loi. **Ce rapport, qui devait être remis avant le 21 février 2022, n'a pas été transmis par le Gouvernement, qui n'a donc pas rempli son obligation légale.**

Deux autres rapports sont attendus à des échéances plus lointaines :

- Un **rapport d'évaluation** de l'expérimentation prévue par l'article 212, relative au **certificat de projet en friche**. Ce rapport devra être remis au terme de l'expérimentation, soit **avant le 21 août 2024** ;
- Un rapport quinquennal, prévu à l'article 207, relatif au **bilan de la politique de limitation de l'artificialisation de sols**, qui doit notamment évaluer l'efficacité des mesures nouvelles introduites par la loi, présenter des données chiffrées relatives à l'artificialisation et aux documents d'urbanisme, ainsi que les **moyens mis à disposition par l'État** à cette fin. Il est aussi prévu que des recommandations de trajectoire de réduction soient présentées pour la période décennale suivante. **Le premier rapport quinquennal devra être transmis avant le 21 août 2026.**

(4) Mesures relatives au logement et à la rénovation énergétique

Le **chapitre I^{er} « Rénover les bâtiments » du titre V « Se Loger »** de la loi « Climat-Résilience » (c'est-à-dire les articles 148 à 180) rassemble les mesures visant à accélérer la rénovation des bâtiments qui est à la fois un enjeu climatique mais également un enjeu social en termes de pouvoir d'achat et de lutte contre l'habitat indigne et les passoires thermiques.

En particulier, il fixe des **objectifs contraignants et chiffrés pour réduire les émissions dans le logement et atteindre les objectifs d'un bâtiment à basse consommation en 2050.**

Parmi les 29¹ articles du chapitre, 10 articles appelaient des **mesures d'application**, réparties comme le présente le tableau ci-dessous. En outre, **trois rapports du Gouvernement** ont été demandés par le Parlement, et le chapitre contient une habilitation à prendre **une ordonnance**.

¹ Trois articles des trente-trois articles adoptés par le Parlement ont été déclarés contraires à la Constitution.

Volet « Logement et rénovation énergétique » (articles du chapitre I du titre V : 148 à 180)	32
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	3
dont d'application directe	18
<i>nombre d'évaluations</i>	4
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	1
dont appelant des mesures d'application	11
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	6
<i>nombre de décrets simples</i>	3
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	2
<i>nombre d'évaluations</i>	0
Nombre total de mesures attendues	16

Art	Mesure	Applicabilité
148	Classement des bâtiments à usage d'habitation par niveau de performance énergétique et d'émission de gaz à effet de serre (GES)	Non applicable (Arrêté)
149	Prise en compte des énergies renouvelables dans le diagnostic de performance énergétique (DPE)	<i>Applicable</i>
150	Coordination rédactionnelle	<i>Application directe</i>
151	Modification des objectifs de rénovation énergétique figurant dans le code de l'énergie	<i>Application directe</i>
152	Absence de solidarité juridique des cotraitants envers le client, maître d'ouvrage.	<i>Contraire à la Constitution</i>
153	Ajout dans le DPE de la performance matière d'émission de gaz à effet de serre (GES)	<i>Applicable</i>
154	Sanction des particuliers non professionnels en cas de non-respect de l'obligation d'affichage des informations du DPE	<i>Application directe</i>

155	Définition de la rénovation énergétique performante et globale	<i>Applicable</i>
156	Rapport bisannuel sur les données relatives à la rénovation énergétique performante et globale	<i>Application directe</i>
157	Ajout le DPE d'une évaluation des conditions d'aération et de ventilation	<i>Applicable</i>
158	Modification de l'application des obligations d'audit énergétique et de DPE	Non applicable (Décrets et arrêté)
159	Interdiction d'augmentation du loyer lors du renouvellement du bail ou de la remise en location des logements F et G	<i>Application directe</i>
160	Interdiction de location des passoires thermiques à compter de 2025	Non applicable (Décret CE)
161	Congés du locataire pour gros travaux de rénovation énergétique	<i>Contraire à la Constitution</i>
162	Mise à disposition des données issues des diagnostics de performance énergétique auprès de différents organismes	<i>Applicable</i>
163	Simplification de la réalisation de travaux d'économie d'énergie par les locataires	<i>Application directe</i>
164	Clarification de l'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPEEH)	Non applicable (Décrets CE)
165	Codification des agences locales de l'énergie et du climat (ALEC)	<i>Application directe</i>
166	Concours de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) au SPPEH	<i>Application directe</i>
167	Création du carnet d'information du logement	Non applicable (Décret CE)
168	Modification des conditions de ravalement des façades des immeubles	<i>Contraire à la Constitution</i>

169	Élargissement du périmètre des garanties susceptibles d'être accordées par le Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE)	<i>Application directe</i>
170	Modification du conseil d'administration de l'ANAH	<i>Application directe</i>
171	Adoption d'un plan pluriannuel de travaux dans les immeubles en copropriété	Non applicable (Décret et Décret CE)
172	Droit de surplomb de la propriété voisine pour l'isolation thermique par l'extérieur	Non applicable (Décret CE)
173	Habilitation à légiférer par ordonnance pour harmoniser les codes de la construction et de l'habitation et de l'énergie pour harmoniser les références à la performance énergétique des bâtiments	<i>Application directe (Ordonnance à prendre avant le 21/08/2022)</i>
174	Coordonnations juridiques concernant le DPE	<i>Application directe</i>
175	Ratification de 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 (CCH)	<i>Application directe</i>
176	Modification de l'obligation de réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires	<i>Application directe</i>
177	Extension des missions des offices publics de l'habitat (OPH) afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
178	Extension des missions des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
179	Extension des missions des coopératives HLM afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
180	Obligation d'élaboration par les collectivités territoriales d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leur patrimoine à usage tertiaire	<i>Application directe</i>

(a) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **18 articles** relatifs :

- aux coordinations juridiques harmonisant les références à la performance énergétique (articles 150, 154, 159, 173, 174 et 175) ;

- aux objectifs de rénovation énergétique et à leur application (articles 151 et 156) ;

- aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie et à leur application (articles 163 et 176) ;

- aux missions de certains acteurs, tels que l'ANAH, les ALEC, les OPH, les ESH ou les collectivités territoriales (articles 165, 166, 169, 170, 177, 178, 179, 180).

(b) Les articles dont les dispositions réglementaires n'ont pas été prises

11 mesures réglementaires sont encore en attente, dont celles suivantes.

L'**article 148** a institué un nouveau système de classement des bâtiments ou parties de bâtiments, en fonction de leur performance énergétique et de celle en matière d'émission de GES (article L. 173-1-1 du CCH).

Un arrêté des ministres chargés de la construction et de l'énergie doit définir les seuils permettant de classer les bâtiments ou parties de bâtiments en sept catégories, d'extrêmement performants (classe A) à extrêmement peu performants (classe G).

Cet arrêté est encore attendu.

Prévu par l'**article 158**, les décrets relatifs aux compétences et qualifications des personnes réalisant des audits énergétiques ainsi qu'à leur application dans les outre-mer n'ont pas été publiés début avril. Il en va de même de l'arrêté ministériel définissant le contenu de ces audits.

L'**article 164** a rénové le SPPEH (articles L. 232-1, L. 232-2 et L. 232-3 du code de l'énergie).

En cas de vente d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment soumis à l'obligation d'audit, le notaire doit transmettre l'audit, les informations nécessaires à l'identification du bâtiment vendu ainsi que le nom et l'adresse de l'acquéreur par voie dématérialisée. Le guichet peut utiliser ces informations à des fins d'information et de conseil de l'acquéreur concernant la performance énergétique du bâtiment ou de la partie de bâtiment.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer le contenu et les modalités de transmission et de mise à disposition de ces données.

De plus, dans le cadre du SPEEH, le consommateur peut bénéficier d'une mission d'accompagnement comprenant, lorsque cela est nécessaire, un appui à la réalisation d'un plan de financement et d'études énergétiques ainsi qu'une assistance à la prospection et à la sélection des professionnels. Elle peut comprendre une évaluation de la qualité des travaux réalisés par ces professionnels.

Cette mission est réalisée par des opérateurs agréés, pour une durée de cinq ans renouvelable par décision expresse, par l'État ou l'ANAH. Ces opérateurs présentent des garanties suffisantes et disposent d'une organisation, de compétences et de moyens appropriés. Ils mettent en place et appliquent des procédures assurant leur indépendance et leur impartialité en termes de ressources et d'organisation.

Cette mission est réalisée en lien avec les guichets et, le cas échéant à leur initiative et avec leur accord, en lien avec les collectivités territoriales ou leurs groupements contribuant au service public de la performance énergétique de l'habitat. Ces guichets, collectivités territoriales ou groupements peuvent être les opérateurs précités.

Les données recueillies dans le cadre de cet accompagnement sont transmises à l'État ou à l'ANAH, à des fins d'information, de suivi du parcours du consommateur et de lutte contre la fraude. Les données ainsi transmises sont mises à la disposition des collectivités territoriales ou de leurs groupements à des fins d'information et de suivi du parcours du consommateur.

La délivrance de Ma Prime Rénov' et des aides à la rénovation énergétique de l'ANAH est progressivement conditionnée au recours à un accompagnement pour certaines rénovations énergétiques performantes ou globales ou certains bouquets de travaux énergétiques réalisés par des maîtres d'ouvrage privés.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer :

- le contenu de l'accompagnement, y compris les niveaux de performance énergétique visés par les rénovations faisant l'objet d'un accompagnement ;

- la durée et les modalités d'obtention et de retrait de l'agrément des opérateurs ainsi que les garanties financières, de compétence, y compris en ce qui concerne les contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales propres aux différents types de bâti, de probité et de moyens requises¹ ;

¹ *Étant précisé que* « Ces modalités sont fondées sur des critères conformes au 2 de l'article 10 de la directive 2006/123/ CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Ce retrait peut intervenir au cours de la période mentionnée à la première phrase du deuxième alinéa du présent article à raison, notamment, de la méconnaissance des garanties, de l'organisation, des compétences, des moyens ou des procédures prévus au présent article ».

- les modalités de contrôle des opérateurs mentionnés et des travaux de rénovation faisant l'objet d'un accompagnement, permettant notamment d'assurer la neutralité des opérateurs dans les choix techniques préconisés et la qualité des travaux réalisés ;

- les relations entre les opérateurs et les guichets ainsi qu'entre ces opérateurs et les collectivités territoriales ou leurs groupements contribuant au déploiement du SPPEH ;

- les caractéristiques des rénovations, en précisant notamment les critères liés à la nature des travaux, à leur coût, à la performance énergétique visée, au statut et aux revenus du maître d'ouvrage ainsi qu'au montant des aides mobilisées ;

- les contenus et les modalités de transmission et de mise à disposition des données ;

- les échéances et les seuils de mise en œuvre de la condition d'accès à la délivrance de la prime¹.

Ce décret en Conseil d'État est encore attendu.

(c) Les articles dont les dispositions réglementaires ont été prises

8 mesures réglementaires ont été prises.

Parmi elles, **4 préexistaient à la publication de la loi « Climat-Résilience »** et sont susceptibles d'être modifiées. **4 autres mesures** ont été prises après la publication de cette loi.

L'article L. 126-26 du code de la construction et de l'habitation (CCH), instituant le diagnostic de performance énergétique (DPE), a été modifié par la loi « Climat-Résilience », pour y faire figurer des informations sur :

- la quantité d'énergie de sources d'énergies renouvelables utilisée dans le bâtiment ou la partie de bâtiment en distinguant celle produite par des équipements installés à demeure de celle véhiculée par les réseaux de distribution, de gaz ou de chaleur (articles 149) ;

- la performance en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES) (articles 153) ;

- les conditions d'aération ou de ventilation dans le DPE (article 157).

L'article L. 126-35 du CCH prévoit un décret en Conseil d'État pour la détermination des modalités d'application nécessaires.

Un **décret n° 2021-872 du 30 juin 2021** et deux **arrêtés du 31 mars 2021** ont déjà été pris.

¹ *Étant précisé que* : « La première de ces échéances est fixée au plus tard au 1^{er} janvier 2023. Le seuil ne peut être inférieur à 5 000 € toutes taxes comprises ».

L'**article 155** a introduit une définition de la rénovation énergétique performante et globale des bâtiments ou parties de bâtiments.

La rénovation est performante dès lors que les travaux permettent : d'une part, le classement en classes A ou B au sens du nouveau DPE ; d'autre part, l'étude de six postes de travaux de rénovation énergétique (isolation des murs, isolation des planchers bas, isolation de la toiture, remplacement des menuiseries extérieures, ventilation, production de chauffage et d'eau chaude sanitaire ainsi que les interfaces associées).

La rénovation est globale si elle est réalisée dans un délai de moins de 18 mois (en cas de logement unique) ou de 24 mois (pour les autres) et que les six postes de travaux sont traités.

Cependant, la rénovation est performante :

- pour les bâtiments qui, en raison de leurs contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou de coûts manifestement disproportionnés par rapport à la valeur du bien, ne peuvent pas faire l'objet de travaux de rénovation énergétique permettant d'atteindre la classe B au sens du nouveau DPE, lorsque les travaux permettent un gain d'au moins deux classes et que les six postes de travaux précités ont été traités ;

- pour les bâtiments de classe F ou G avant travaux au sens du nouveau DPE, lorsqu'ils atteignent au moins la classe C après travaux et que les six postes de travaux précités ont été étudiés.

Un décret en Conseil d'État doit préciser les critères relatifs aux contraintes et aux coûts justifiant cette exception et précisant ces délais.

Le **décret n° 2022-510 du 8 avril 2022** a ainsi été pris.

Selon ce décret, les bâtiments ou parties de bâtiments entrant dans le champ de l'exception sont ceux qui (article R. 112-18 du CCH) :

- entraînent des modifications de l'état des parties extérieures ou des éléments d'architecture et de décoration de la construction, en contradiction avec les règles et prescriptions prévues pour :

- Les monuments historiques classés ou inscrits, les sites patrimoniaux remarquables ou les abords des monuments historiques mentionnés au livre VI du code du patrimoine ;
- L'immeuble ou ensemble architectural ayant reçu le label mentionné à l'article L. 650-1 du même code (« Architecture contemporaine remarquable ») ;
- Les sites inscrits ou classés mentionnés au chapitre I^{er} du titre IV du livre III du code de l'environnement ;

- Les constructions, en vertu des dispositions du règlement du plan d'occupation des sols applicable prises sur le fondement des articles L. 151-18 et L. 151-19 du code de l'urbanisme, et relatives à l'aspect extérieur des constructions et aux conditions d'alignement sur la voirie et de distance minimale par rapport à la limite séparative et l'aménagement de leurs abords, sous réserve du droit de surplomb pour une isolation thermique par l'extérieur prévu à l'article L. 113-5-1 du CCH ;

- excèdent 50 % de la valeur vénale du bien, évaluée par un professionnel dans le domaine de l'immobilier ;

- font courir un risque de pathologie du bâti, affectant notamment les structures ou le clos couvert du bâtiment, justifié par une note argumentée rédigée par un homme de l'art, sous sa responsabilité ;

- ne sont pas conformes à toutes autres obligations relatives, notamment, au droit des sols, au droit de propriété, à la sécurité des biens et des personnes ou à l'aspect des façades et à leur implantation.

De plus, ce décret a fixé les délais de la rénovation globale a :

- 18 mois pour les bâtiments ou parties de bâtiment ne comprenant qu'un seul logement ;

- 24 mois pour les bâtiments ayant au plus 50 logements ;

- 36 mois pour les bâtiments ayant plus de 50 logements.

Ces délais commencent à compter du premier ordre de service délivré pour le démarrage des travaux de rénovation et s'achèvent à la date du dernier procès-verbal de réception de ces mêmes travaux (article R. 112-19 du CCH).

L'article 158 instaure une **obligation de réaliser des audits énergétiques** lors de la vente de logements en monopropriété des classes D, E, F et G. Ces audits doivent présenter **des propositions et un parcours de travaux permettant d'atteindre une rénovation énergétique performante** au sens du 17^o bis de l'article L.111-1 CCH, c'est-à-dire l'atteinte de la classe A ou B par des travaux sur six postes de rénovation (isolation des murs, isolation des planchers bas, isolation de la toiture, remplacement des menuiseries extérieures, ventilation, production de chauffage et d'eau chaude sanitaire).

La loi, prudente, précise que ces travaux sont réalisés **sous réserve que les contraintes techniques, architecturales ou patrimoniales ou le coût des travaux ne fassent pas obstacle** à la réalisation d'une rénovation énergétique performante. Dans ce cas, les travaux de rénovation doivent permettre un gain d'au moins deux classes.

Alors qu'aucune mesure réglementaire n'était prévue par sur ce point, le Gouvernement a toutefois précisé l'intention des législateurs par **l'adoption du décret n° 2022-510 du 8 avril 2022** pris pour l'application des articles L. 111-1 et L. 126-32 CCH.

Les mêmes exceptions que celles prévues pour le définition de la rénovation performante, exposées précédemment, s'appliquent donc.

Ce décret avait été préalablement soumis à consultation publique¹, dans une version relativement proche de celle publiée. **La rapporteure relève toutefois que le projet de décret mentionnait initialement un seuil de 70 % de la valeur vénale du bien, seuil qui a été abaissé à 50 %, élargissant ainsi le champ de l'exemption pour l'atteinte d'un niveau performant de rénovation énergétique sur la base du coût des travaux. Une telle modification était souhaitable dans la mesure où un équilibre doit être maintenu entre l'objectif de massification de la rénovation énergétique des logements et le réalisme économique des nouvelles obligations adoptées qui peuvent représenter un coût financier important pour les particuliers.**

Le décret adapte également les modalités de transmission des audits énergétiques dont la communication à l'Agence de la transition écologique (Ademe) a été rendue obligatoire par un amendement de la rapporteure à l'article 162 de la loi. Le décret précise également que les données issues des audits énergétiques sont transmises aux propriétaires concernés et mises à la disposition des collectivités, établissements, organismes, observatoire et associations, conformément à la volonté de la rapporteure dont l'amendement à l'article 162 de la loi prévoyait une mise à disposition de la base de données de l'Ademe auprès des associations de lutte contre la précarité énergétique.

Le projet de décret soumis à consultation publique précisait également l'intention du législateur concernant l'application de **l'article 154**. Cet article instaure un régime de sanctions des particuliers non professionnels en cas de non-respect de l'obligation d'affichage des informations du diagnostic de performance énergétique (DPE) lors de la vente ou de la location d'un bien immobilier à des particuliers. À l'occasion de la constatation de telles infractions, l'autorité administrative compétente doit mettre en demeure le non-professionnel concerné de se conformer à cette obligation dans un délai qu'elle détermine. **Alors que le projet de décret proposait de fixer ce délai à un mois, cette disposition n'a finalement pas été retenue pour la publication de ce décret.**

¹ [Projet de décret pris pour l'application des articles 154, 155, 158 et 162 de la loi n° 2021-1104 du 22 août portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#)

L'**article 166** permet à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de participer au service public de la performance énergétique de l'habitat (SPEEH).

L'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitat prévoit le recours à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2017-831 du 5 mai 2017** a déjà été pris.

En application de l'**article 169**, le **décret en Conseil d'État n° 2021-1700 du 17 décembre 2021** vient préciser les modalités d'intervention du FGRE), l'amortissement des prêts avance mutation (PAM) et le taux effectif global applicable au prêt viager hypothécaire (PVH).

Il fixe les modalités d'éligibilité au fonds de garantie pour la rénovation énergétique, notamment lors de la mutation du bien, et précise les modalités de remboursement du prêt avance mutation permettant d'améliorer la performance énergétique du logement. Le décret introduit la référence à une durée-pivot préciser la durée d'octroi du PVH et apprécier les modalités de calcul consécutives permettant de faire une comparaison objective du taux annuel effectif global au taux de l'usure pour le PVH.

(d) Les rapports en attente de remise

Pour ce qui concerne les rapports, **4 sont attendus** :

- **l'évaluation annuelle des moyens mis en œuvre par le Gouvernement en faveur de la rénovation énergétique des logements, pour atteindre notamment l'objectif de rénovation énergétique**, en particulier l'incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, ainsi que les conditions du reste à charge minimal, pour les bénéficiaires les plus modestes, dans le cadre du rapport sur l'impact environnemental du budget (II de l'article 55) ;

- **l'évaluation bisannuelle du nombre de rénovations énergétiques effectuées chaque année**, notamment le nombre de rénovations énergétiques performantes et globales, dans le cadre du rapport sur la situation du logement en France (II de l'article 156) ;

- **le rapport dressant le bilan de l'application de l'article 160 de la loi « Climat-Résilience »**, appréciant également l'impact prévisible du rehaussement du niveau de performance d'un logement décent (III de l'article 160) ;

- **le bilan du SPPEH** à l'occasion de l'élaboration et de la révision des plans de déploiement des guichets, des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et programmes locaux de l'habitat (PLH) (I de l'article 164).

(5) Mesures relatives à la forêt et à l'alimentation

Volet « Forêt » (articles du titre III : 30 à 102¹)	9
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
dont d'application directe	4
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
dont appelant des mesures d'application	5
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	0
<i>nombre de décrets simples</i>	5
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	5
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	1
Volet « Alimentation » (articles du titre VI : 252 à	15
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	1
dont d'application directe	12
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	4
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
dont appelant des mesures d'application	3
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	0
<i>nombre de décrets simples</i>	3
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	3
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	3

¹ Ces articles ne sont pas continus.

² Ces articles ne sont pas continus.

(a) Le volet forêt

Le volet forestier de la loi « Climat-Résilience » avait été renvoyé à la commission des affaires économiques du Sénat.

À l'issue de son examen par le Parlement, ce volet comprenait neuf articles, dont la plupart tendent à moderniser les grands objectifs et principes de la politique forestière. Ils ne nécessitent pas toujours de mesure d'application. Au 1^{er} avril 2022, le bilan de l'application de ce volet fait apparaître que :

1. deux articles étaient d'application directe (art. 53 et 54) et un autre est déjà applicable avant même que le délai de son entrée en vigueur ne soit échu (art. 58) ;
2. deux articles introduisant de grands objectifs ne sont que partiellement applicables : ils nécessiteront pour l'être pleinement une modernisation, par décret, de la partie réglementaire du code forestier (art. 50) et des documents stratégiques de la politique forestière (art. 56) ;
3. deux mesures explicitement prévues (dont l'une pour laquelle le délai imparti au Gouvernement n'est pas encore échu) ne sont pas applicables (art. 55 et 57) et une mesure non explicitement prévue mais nécessaire à l'application du texte (art. 51) n'a pas été prise ;
4. enfin, un rapport demandé au Gouvernement (art. 52) n'a pas encore été remis (il faut noter toutefois que le délai imparti au Gouvernement n'est pas échu).

S'agissant des articles réglementaires, 37,5 % des articles sont donc appliqués, 25 % ne le sont que partiellement et 37,5 % ne le sont pas encore.

L'**article 50** vise à modifier l'équilibre entre les grands principes du code forestier en matière de gestion sylvicole, en favorisant une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité des forêts pour mieux préserver les écosystèmes forestiers et le puits de carbone (objectifs de promotion de l'utilisation de feuillus, du label bas-carbone, préservation des sols forestiers...). Il n'appelle pas de mesures d'application spécifiques, mais a vocation à infuser dans l'ensemble des décisions réglementaires prises sur le fondement des dispositions législatives du code forestier. Si l'article 50 est formellement bien entré en vigueur, il n'est que partiellement applicable : en effet, ses effets ne se déploieront que progressivement, dans les prochaines années.

L'**article 51** crée une obligation de signalement au préfet des risques d'incendie pour les maires ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale des zones qui ne sont pas déjà réputées particulièrement exposées aux risques d'incendie au sens du code forestier. Si l'article ne prévoit pas explicitement de mesures d'application, de telles

mesures seraient nécessaires pour définir le formalisme de ce signalement, des modalités de contrôle voire un régime de sanctions en cas d'absence de signalement. L'article 51 n'est donc pas mis en œuvre à ce stade.

L'**article 52** porte demande la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, évaluant les modalités de financement de paiements pour services environnementaux et leur impact sur la préservation des écosystèmes forestiers et en particulier du puits de carbone forestier. Le rapport prévu à l'article 52 n'a toujours pas été remis au 1^{er} avril 2022.

L'**article 53** abroge certaines dispositions de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui devaient entrer en application au 1^{er} janvier 2022 et tendaient à la suppression des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), un document de gestion durable allégé à destination des petits propriétaires forestiers. Rétablissant la présomption de gestion durable attachée à ces CBPS et donc les avantages fiscaux qui découlent de cette présomption, l'article donne néanmoins plus de substance à ces CBPS en renforçant leur exigence via l'obligation de compléter un programme des coupes et travaux, dans les deux ans suivant la promulgation de la loi, pour les petits propriétaires forestiers. L'article 53 est d'application directe.

L'**article 54** vise à donner une base légale aux démarches volontaires de certification de bois d'œuvre issu de forêts françaises gérées durablement, afin de favoriser sa transformation industrielle sur le territoire de l'Union européenne, pour optimiser le bénéfice de son stockage de carbone. Il est d'application directe.

L'**article 55** rend obligatoire la détention d'une carte professionnelle attestant de qualifications relatives au bois en matière sanitaire et environnementale, pour les personnes qui voudraient acheter du bois en vue de l'exporter sans transformation préalable au sein de l'Union européenne. Cet article prévoit explicitement un décret définissant les conditions d'obtention de cette carte professionnelle, notamment en matière de qualifications. Initialement envisagée en octobre 2021 selon l'échéancier du Gouvernement, la publication de ce décret n'a toujours pas eu lieu à mi-avril 2022. L'article 55 n'est donc pas applicable en l'état.

Dans le même esprit que l'article 50 de la présente loi, l'**article 56** ajoute et précise deux objectifs – de renforcement de la résilience du patrimoine forestier et de gestion durable et multifonctionnelle des ressources forestières – parmi les objectifs du programme national de la forêt et du bois (PNFB), document stratégique précisant les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de dix ans. En raison des formalités assez lourdes de révision du PNFB (participation du public, avis du Conseil supérieur de la forêt et du bois), qui prennent nécessairement du temps, une révision à l'aune de ces nouveaux objectifs n'a pu être engagée à

ce stade. Force est toutefois de constater que le PNFB 2016-2026 tient déjà compte, au moins partiellement, de ces objectifs. L'article 56 est donc partiellement applicable, en l'attente d'une révision du PNFB tenant compte de façon plus explicite et précise de la loi Climat et résilience.

L'article 57 prévoit d'adapter le PNFB 2016-2026 en 2022, en tenant compte de la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique et des données de l'inventaire forestier national. Ce programme n'ayant pas encore été révisé au 1^{er} avril, en raison notamment des formalités assez lourdes de la procédure de révision mentionnées ci-dessus, l'article 57 n'est pas encore applicable. Il reste huit mois au Gouvernement pour appliquer cette mesure dans le délai qui lui est imparti.

L'article 58 prévoit que l'inventaire forestier national soit réalisé pour l'ensemble des bois et forêts de France, y compris dans les outre-mer selon des modalités spécifiques, et pas seulement en métropole. L'article 58 étant essentiellement un article de précision juridique, il est d'application directe même si son entrée en vigueur est prévue formellement le 1^{er} janvier 2023.

Art	Mesure	Applicabilité
50	Adaptation des grands principes de la gestion forestière à la lutte contre le changement climatique	Partiellement applicable
51	Obligation de signalement au préfet des risques d'incendie pour les maires ou les présidents d'EPCI des zones qui ne sont pas réputées particulièrement exposées aux risques d'incendie	Non applicable
52	Rapport évaluant les modalités de financement de paiements pour services environnementaux et leur impact sur la préservation des écosystèmes forestiers et le puits de carbone forestier	<i>Application directe</i> Rapport non remis
53	Prolongation des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) avec obligation de soumettre un programme des coupes et travaux	<i>Application directe</i>
54	Promotion de la première transformation du bois d'œuvre sur le territoire de l'Union européenne	<i>Application directe</i>
55	Obligation de détention d'une carte professionnelle pour exporter du bois non transformé hors de l'UE	Non applicable
56	Ajout d'objectifs de gestion durable au Programme national de la forêt et du bois	Partiellement applicable

57	Adaptation du programme national de la forêt et du bois 2016-2026 pour tenir compte de la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique et des données de l'inventaire forestier national	Non applicable
58	Réalisation de l'inventaire forestier national y compris dans les outre-mer	<i>Application directe</i>

(b) Le volet alimentation

Outre de nombreuses mesures d'application directe, le volet alimentation de la loi « Climat-Résilience » traité par la commission des affaires économiques nécessitait peu de mesures d'application. Néanmoins, ces dernières n'ont pas à ce stade été publiées.

L'**article 252 impose** aux gestionnaires publics et privés des services de restauration collective scolaire de proposer au moins une fois par semaine un menu végétarien, qui peut être composé de protéines animales ou végétales et qui respecte les règles relatives à la qualité nutritionnelle. De même, il contraint les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration collective de l'État, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales de proposer quotidiennement un menu végétarien. Ces mesures sont d'application directe.

En outre, l'article met en œuvre une expérimentation, éligible à toutes les collectivités locales volontaires, qui souhaiteraient proposer quotidiennement le choix d'un menu végétarien dans les services de restauration collective dont elles ont la charge. Cette expérimentation, d'une durée de deux ans, doit faire l'objet d'une évaluation remise au Parlement et rendue publique au moins six mois avant le terme de l'expérimentation.

Toutefois, cette expérimentation volontaire ne peut se déployer que « *sous réserve des conditions fixées par voie réglementaire destinées à garantir l'équilibre nutritionnel des repas servis et du respect d'exigences adaptées aux besoins des usagers, notamment à l'âge des enfants pour la restauration scolaire* ». Ce décret, attendu pour février 2022, n'a pas été publié.

L'**article 254** a modifié l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, lequel fixe le contenu des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas proposés et au choix des produits entrant dans la composition de ces repas, notamment pour privilégier des produits de saison que doivent respecter les gestionnaires publics et privés de services de restauration collective des établissements publics scolaires, de santé, sociaux, médico-sociaux et pénitentiaires. L'article ajoute à ces règles une exclusion des « *dénrées alimentaires qui se composent de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux ou qui sont isolées ou produites à partir de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux* ». Par conséquent, ces règles étant déterminées par décret, un nouveau décret est attendu pour prendre en compte la volonté du législateur. Il n'a pas été publié.

L'**article 257** a actualisé la liste des produits à promouvoir au sein des repas dans la restauration collective publique en modifiant les modalités de comptabilisation de ces produits pour atteindre l'objectif de 50 % dont 20 % de produits bio fixé dans la loi Egalim au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

Il a ainsi ajouté :

1. les produits locaux et circuits courts, reprenant une définition juridique précisée dans le droit de la commande publique (produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture) ;
2. les produits labellisés commerce équitable, qui n'entraient pas auparavant dans la liste à proprement parler même s'ils pouvaient être favorisés.

En outre, les produits sous certification environnementale de niveau 2 ne seront plus tolérés jusqu'en 2030 mais uniquement jusqu'en 2027.

L'article a, de surcroît, étendu les obligations contenues à l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, jusqu'ici circonscrites à la restauration collective publique, à la restauration collective privée.

Pour l'application de cet article, il pourrait être nécessaire d'actualiser le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, notamment pour préciser certaines nouvelles modalités d'application.

Enfin, le V de l'article prévoit la publication chaque année, au 1^{er} janvier, d'un bilan statistique annuel de l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, afin de disposer de données nécessaires pour suivre la réalité des approvisionnements dans la restauration collective. La publication était prévue au 1^{er} janvier suivant la publication de la loi Climat et résilience. Force est de constater que cette obligation légale n'a pas été honorée par le Gouvernement.

Les rapports relatifs à la mise en œuvre urgente du chèque alimentation durable, prévus à l'article 259, n'ont pas été remis, les délais de deux mois et de six mois à compter de la promulgation de la loi étant désormais échus.

L'**article 274** assure que les objectifs figurant dans les documents de programmation stratégique de la future politique agricole commune sont compatibles avec plusieurs stratégies environnementales : la stratégie bas-carbone, la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la déforestation. Ce document de programmation, les éventuelles modifications qui pourraient y être

apportées ainsi que le rapport de performance prévu par la PAC doivent faire l'objet d'une transmission annuelle au Parlement, tout en étant rendu public. Le document de programmation a bien été transmis.

L'article 275 réforme enfin les conditions d'utilisation du label commerce équitable en le réservant aux produits satisfaisant à tout un ensemble de conditions déterminées à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. En outre, le législateur a entendu modifier les conditions de reconnaissance de ces labels et des systèmes de garantie : ils sont désormais reconnus, pour une durée renouvelable de trois ans, par la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises. Un décret doit venir préciser les missions et la composition de cette plateforme qui existe déjà mais hors de tout cadre réglementaire. Ce décret n'a pas été publié à la date de rédaction du rapport.

Art	Mesure	Applicabilité
252	Proposition obligatoire d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire ainsi que d'un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État et expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire dans les collectivités territoriales volontaires	<i>Partiellement applicable</i>
253	Intégration de modules sur la diversification des sources de protéines dans la formation continue et initiale relative à la cuisine	<i>Application directe</i>
254	Exclusion des denrées alimentaires composées de cultures cellulaires ou tissulaires dans la restauration collective d'établissements publics scolaires, universitaires, sociaux, médicaux-sociaux, de santé et pénitentiaires	Non applicable
257	Extension des obligations relatives à la qualité des approvisionnements en restauration collective publique à la restauration collective privée et révision de la liste des produits à promouvoir en restauration collective	<i>Application directe</i> <i>Rapport non remis</i>
258	Enrichissement de la convention entre l'établissement scolaire et la collectivité territoriale de rattachement par un volet relatif à la restauration scolaire afin de répondre aux objectifs en matière d'approvisionnements en produits à promouvoir listés au sein du code rural et de la pêche maritime	<i>Application directe</i>
259	Rapports relatifs à la mise en œuvre d'un chèque alimentation durable	<i>Application directe</i> <i>Rapports non remis</i>

260	Révision de la définition de l'aide alimentaire pour y inclure un critère de qualité des denrées alimentaires	<i>Application directe</i>
261	Objectif d'une surface agricole utile cultivée en légumineuses de 8 % en 2030	<i>Application directe</i>
262	Objectif de la politique agricole et de l'alimentation de reconnaître les externalités positives de l'agriculture	<i>Application directe</i>
260	Promotion de la préservation de haies et des alignements d'arbres intra parcellaires et promotion de la préservation des prairies permanentes	<i>Application directe</i>
260	Objectif de sauvegarde la souveraineté alimentaire de la France	<i>Application directe</i>
274	Compatibilité des objectifs de la PAC avec ceux de certaines stratégies environnementales	<i>Application directe</i>
275	Durcissement des conditions pour recourir au label commerce équitable	Non applicable
276	Définition des labels privés en matière alimentaire	<i>Application directe</i>
278	Fixation d'un objectif de structuration de filières respectueuses de l'environnement pour la politique agricole en matière de qualité	<i>Application directe</i>

b) 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 par les organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) ;

- la **réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz** (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 de tarifs réglementés de vente de gaz - TRVG - ou d'électricité - TRVE -, l'institution de fournisseurs de derniers recours ou secours, l'introduction en droit national des directives et règlements issus du « *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.**

Plus de deux ans après la publication de la loi « *Énergie-Climat* », **son application est sur la bonne voie mais doit encore progresser : 50¹ mesures réglementaires sur 63², soit 80 %, ont été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 3 rapports sur 6, soit 50 %, ont été remis.**

3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième d'entre elles, ne seront pas publiées, en particulier sur : l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15) ainsi que sur l'adaptation du droit interne au 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 et règlement (UE) et au 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 (1^o et 2^o du II de l'article 39).

27 dispositions sur 69 articles, soit 40 % ont été modifiés par la loi « *Climat-Résilience* » de 2021, en particulier sur : les objectifs en matière de nucléaire ou d'EnR, la « *loi quinquennale* », la PPE, la SNBC, les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), l'audit énergétique, les certificats d'économies d'énergie (C2E), les conditions d'implantation, modalités d'organisation et dispositifs de soutien des projets d'EnR, le comparateur d'offres du médiateur national de l'énergie (MNE), le « *Paquet d'hiver* » européen.

¹ Hors décrets ou arrêtés modificatifs.

² Faisant l'objet d'un suivi de la part de la commission des Affaires économiques du Sénat.

Fait notable, la **commission a complété les dispositions de la loi « Énergie-Climat »**, dans le cadre de la loi « *Climat-Résilience* », **en faisant prospérer deux initiatives législatives sénatoriales : d'une part, 13 dispositions issues la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique**, adoptée par le Sénat le 13 avril 2021 (article 89) ; **d'autre part, 10 dispositions issues de la proposition de loi tendant à compléter la loi « Énergie-Climat » et à favoriser l'atteinte de son objectif de « neutralité carbone »**, déposée au Sénat le 28 mai 2021 (articles 86 à 97, 90 à 92 et 96).

(1) Les mesures d'application réglementaires

Début avril 2022, 50 mesures réglementaires sur 63, soit 80 %, ont été prises pour l'application de la loi.

(a) La planification énergétique et climatique

(i) *Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (articles 1, 5 et 8)*

Une nouvelle PPE qui n'a pas été formellement présentée par le Gouvernement devant le Parlement

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 de « *Transition énergétique* » du 17 août 2015¹.

Sur ce fondement, le Gouvernement a publié les **décrets n° 2020-456 du 21 avril 2020 et n° 2020-457 du 21 avril 2020** arrêtant :

- la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sur les périodes 2019-2023 et 2024-2028 ;

- la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) sur les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

La PPE fixe les priorités d'action pour atteindre les objectifs en matière énergétique tandis que la SNBC détermine les orientations de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ; cette dernière comprend des « *budgets carbone* », c'est-à-dire les plafonds nationaux d'émission de GES, répartis par secteur d'activité et par catégorie de GES.

Si la commission salue la publication de la PPE et de la SNBC, elle observe que les textes réglementaires ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs législatifs.

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Articles 173 et 176).

En effet, **le Haut Conseil pour le climat (HCC) lui a indiqué que si « des progrès ont été faits dans la gouvernance, à commencer par la loi "Énergie-Climat" elle-même [...] les objectifs et les moyens de [cette loi] ne répondent que partiellement aux attentes ».**

Si le HCC s'est félicité de « *l'objectif français de neutralité carbone en 2050* » qui est « *compatible avec nos engagements internationaux* » et « *permet à la France de montrer le leadership de l'ambition* », **il a ajouté que notre pays « doit maintenant incarner le leadership de la mise en œuvre ».**

La commission relève également que l'application de certains objectifs législatifs n'est pas sans poser de lourdes difficultés dans nos territoires.

Il en va ainsi de l'objectif de réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire, issu de la loi de « *Transition énergétique* » du 17 août 2015,¹ dont elle a obtenu le report de 2025 à 2035, dans le cadre de la loi « *Énergie-Climat* » du 8 novembre 2019¹.

À titre d'illustration, **l'arrêt des 2 réacteurs de la centrale de Fessenheim, en mai et juin 2020, conduira à ne maintenir en 2025 qu'une soixantaine de salariés du groupe EDF et une centaine d'entreprises prestataires pour gérer les activités de démantèlement**, ainsi que l'a indiqué le groupe à la commission.

Dans ce contexte, **la commission juge crucial de soutenir notre filière nucléaire, en garantissant sa place dans notre mix énergétique**, avec la revalorisation de l'objectif figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

C'est la finalité de la proposition de résolution n° 348, déposée par le président du groupe d'études « *Énergie* » du Sénat, la présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat et le président Bruno RETAILLEAU, et adoptée par le Sénat, le 23 mars 2021.

Pour stopper cette attribution de la filière du nucléaire, **la commission a aussi fait adopter**, dans le cadre de la loi « *Climat-Résilience* » du 22 août 2021¹, **un amendement conditionnant toute fermeture de réacteur à une étude d'impact sur les émissions de GES, la sécurité d'approvisionnement et la sûreté nucléaire (I bis de l'article L. 100-4 du code de l'énergie).**

De plus, **la commission constate que la PPE ne prend pas en compte la relance du nucléaire annoncée par le Président de la République**, dans son discours de Belfort, du 10 janvier dernier : or, dans un récent rapport d'information¹, elle a appelé à garantir, dans ce cadre, la construction des EPR2, l'essor des SMR et de la « *fermeture du cycle du combustible* », dont les réacteurs de 4^e génération et le projet ITER.

Si l'application des objectifs de notre politique énergétique nationale n'est donc, ni toujours suffisante, ni toujours univoque, **la commission relève qu'une mesure réglementaire est encore attendue.**

En effet, l'**article 2** dispose que :

- les conditions dans lesquelles les prochaines la PPE et la SNBC font l'objet d'une concertation préalable sont définies par voie réglementaire ;

- le niveau des obligations d'économies d'énergie à réaliser entre la fin de la quatrième période et le 31 décembre 2023 sont définies par un décret en Conseil d'État.

Si le **décret n° 2021-712 du 3 juin 2021** a répondu au second point, l'application réglementaire du premier est toujours pendante.

Dernière difficulté, **la commission fait observer que la PPE n'a pas fait l'objet d'un débat au Parlement**, en méconnaissance de l'article L. 141-4 du code de l'énergie, qui dispose qu'« *une fois approuvée, la programmation pluriannuelle de l'énergie fait l'objet d'une présentation au Parlement* ».

Si elle se félicite d'avoir interrogé de son propre chef la ministre de la Transition écologique et solidaire Élisabeth BORNE à ce sujet, les 18 février et 6 avril 2020¹, elle appelle le Gouvernement à présenter formellement la PPE au Parlement, afin de lui donner pleinement l'occasion d'en débattre.

Une nouvelle PPE dont les dispositions ne respectent toujours pas les objectifs fixés par le législateur

La commission déplore que la PPE ne respecte pas pleinement les objectifs fixés par le législateur.

À cet égard, **elle rappelle qu'à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat », elle a fixé pour objectifs** (Article L. 100-4 du code de l'énergie) :

- au moins 10 % d'énergies renouvelables dans la consommation de gaz d'ici à 2030 (4°) ;

- 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°) ;

- 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° ter).

¹ De son côté, la ministre de la Transition écologique Barbara POMPILI a été auditionnée notamment sur ce point par la commission des Affaires économiques du Sénat, dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, le 10 novembre 2020.

Or, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 précité assortit ces objectifs de conditions restrictives :

- le premier est fixé à 7 % en cas de baisses 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 coûts 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).

La commission observe que le décalage le plus flagrant entre la législation et la réglementation concerne la filière du biogaz, qui constitue pourtant une énergie renouvelable peu émissive, inscrite dans une logique d'économie circulaire et porteuse d'« externalités positives » pour nos territoires, notamment ruraux.

Or, dans un récent rapport d'information, **la mission d'information sur « La méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts » a suggéré de mettre en cohérence les objectifs de la PPE mais aussi de réévaluer l'objectif de 10 % de gaz renouvelable d'ici 2030**, en intégrant les technologies complémentaires^{1,2}.

La commission regrette aussi que la PPE n'offre pas un cadre stratégique plus complet aux biocarburants, qui constituent un moyen bien éprouvé et peu coûteux de décarbonation en zones rurales, souvent éloignées des grands réseaux énergétiques.

C'est pourquoi, dans un récent rapport d'information³, **elle a préconisé d'intégrer dans la PPE des objectifs liés aux biocarburants** en matière de déploiement de véhicules ou de technologies de conversion⁴ ainsi que d'infrastructures de recharge⁵.

Au total, **la commission appelle à mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur**, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer.

¹ La pyrogazéification, le power-to-gas et la gazéification hydrothermale.

² Rapport d'information « Méthanisation : au-delà des controverses, quelles perspectives ? » de MM. Pierre CUYPERS et Daniel SALMON, fait au nom de la mission d'information sur « la méthanisation dans le mix énergétique : enjeux et impacts » n° 872 (2020-2021) – 29 septembre 2021, p. 112 et 113.

³ Rapport d'information « Les biocarburants : Un atout pour la transition et l'indépendance énergétiques » de M. Pierre CUYPERS, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 136 (2019-2020) – 20 novembre 2019, p. 75.

⁴ Comme c'est le cas pour l'électromobilité.

⁵ Comme c'est le cas pour l'électricité, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le gaz naturel pour véhicules (GNV), le gaz naturel liquéfié (GNL) ou l'hydrogène.

Une nouvelle PPE dont l'application est perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19 et de la guerre en Ukraine

La commission observe que la PPE voit son application très perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19 et de la guerre en Ukraine, qui retardent les projets et déstabilise les financements.

Le tableau ci-contre, élaboré par la commission des Affaires économiques du Sénat¹, témoigne de l'écart entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, dans le domaine des énergies renouvelables :

	Objectifs	Résultats
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, dont 40 % pour l'électricité, 38 % pour la chaleur, 15 % pour le carburant et 10 % pour le gaz (Loi « Énergie-Climat »)	19,1 % de la consommation, dont 24,8 % pour l'électricité, 23,3 % pour la chaleur, 9,2 % pour le carburant et 0,44 % pour le gaz en 2020
Biométhane injecté	6 TWh en 2023 (PPE)	2,2 TWh en 2020
Effacements	Au moins 6,5 GW en 2028 (Loi « Énergie-Climat »)	3,6 GW en 2019
Éolien en mer	1 GW par an de capacités d'ici 2024 (Loi « Énergie-Climat »)	0,6 GW à Dunkerque en 2019, 1 GW en Manche en 2020, 0,25 GW en Bretagne Sud en 2021, 0,5 à 1 GW en Sud-Atlantique en 2021
Réseaux de chaleur et de froid	Multiplication par 5 de la quantité livrée (Loi « Transition énergétique »)	Multiplication par 2 de 2017 à 2019
Hydrogène	20 à 40 % de la consommation totale et industrielle à l'horizon 2030 (Loi « Énergie-Climat »)	Aucun résultat chiffré à ce stade

Dans ce contexte, **la commission appelle le Gouvernement à redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs relatifs aux EnR, en particulier en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable.**

Pour accélérer résolument dans le sens de la transition énergétique, **la commission estime crucial de lever les freins administratifs et financiers, qui entravent encore la mise en œuvre des projets d'EnR.**

Interrogée sur ce point, **la Commission de régulation de l'énergie (CRE) lui a précisé que « cet assouplissement doit être recherché par tous les moyens. Les prix issus des appels d'offres pour le PV et l'éolien ne diminuent pas alors qu'on observe des baisses de coûts en Europe et dans le monde. En outre, les PPA (« power purchase agreement »), contrat direct entre un producteur d'EnR et un acheteur, sans contrat garanti par l'État, se développent très lentement en France. Les contraintes fortes pesant sur les projets EnR sont une des causes de cette**

¹ Rapport d'information « L'impact de la transition énergétique sur la sécurité d'approvisionnement électrique : la France est-elle en risque de "black-out" ? » de MM. Daniel GREMILLET, Jean-Pierre MOGA et Jean-Jacques MICHAU fait au nom de la commission des affaires économiques n° 551 (2021-2022) - 25 février 2022, p. 46.

situation. Assouplir ces contraintes est nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux de la PPE à coût raisonnable ».

Un chantier doit donc être résolument engagé pour identifier et simplifier les normes, parfois complexes et souvent coûteuses, qui freinent encore la diffusion de la transition énergétique dans nos territoires.

C'est l'un des objets de la proposition de loi n° 389 et de la proposition de résolution n° 390 déposées par le président du groupe d'études « Énergie » du Sénat, la présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat et plusieurs de leurs collègues, s'agissant de l'hydroélectricité, notre première source d'électricité renouvelable.

Cette initiative législative et réglementaire, adoptée par le Sénat le 13 avril 2021, gagnerait à être appliquée aux autres énergies renouvelables.

Une nouvelle PPE devant déjà être adaptée à l'évolution technologique

La commission relève que la PPE doit déjà être adaptée pour tenir compte des évolutions technologiques.

À son initiative, l'article L. 100-4 du code de l'énergie a fixé pour objectif « *de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030* » (10 ° du I).

C'est une avancée majeure dans la reconnaissance de l'hydrogène, qui constitue un vecteur énergétique de premier plan pour atteindre l'objectif de « *neutralité carbone* » d'ici 2050.

En effet, il permet, d'une part, de décarboner certains secteurs, en particulier ceux de l'industrie et des transports et, d'autre part, de stocker l'électricité. Cette capacité de stockage est essentielle pour promouvoir la mobilité propre, en complément des batteries électriques, ainsi que les EnR, qui pèchent toujours par leur intermittence.

La commission relève que les annonces se sont depuis lors multipliées, à l'échelle nationale et européenne, en faveur de cette filière.

Le Gouvernement a ainsi présenté une *Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France*, en septembre 2020.

De son côté, l'Union européenne a annoncé, en juillet 2020, le lancement d'une *Stratégie pour l'hydrogène*, pour définir les objectifs de l'Union, d'une *Alliance européenne de l'hydrogène*, pour coordonner les actions des États membres, et d'un projet important d'intérêt européen (PIIEC), pour financer une « *chaîne de valeur européenne* ».

Si des annonces stratégiques ont donc été formulées, des moyens budgétaires ont aussi été dégagés.

Le Plan de relance, dévoilé à l'automne 2020, consacre ainsi 2 Mds d'euros à l'hydrogène d'ici 2022 et 7 Mds d'ici 2030¹, dont 54 % pour l'industrie, 27 % pour la mobilité et 19 % pour la recherche, l'innovation et les compétences.

De plus, le Plan d'investissement, présenté à l'automne 2021, a réservé 2 Mds d'euros à l'hydrogène d'ici 2030².

Bien que ces montants soient élevés, il reste en-deçà du plan de l'Allemagne, concentrant 9 milliards d'euros, ainsi que des besoins des professionnels, évalués à 24 milliards d'euros³.

Surtout, la commission observe que le cadre stratégique applicable à l'hydrogène n'est pas encore totalement achevé : ainsi, sa prise en compte par la « loi quinquennale » n'avait pas été initialement prévue.

C'est pourquoi la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 87), étendant le champ de cette loi à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

De nouveaux objectifs appelant des moyens revalorisés en matière de rénovation énergétique

La commission constate que la loi « Énergie-Climat » a permis de conforter les objectifs en matière de rénovation énergétique.

L'article 1^{er} a intégré à la PPE une « feuille de route de la rénovation énergétique », qui précise les modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation du parc immobilier aux normes bâtiments basse consommation (BBC), à son initiative (Article L. 141-2 du code de l'énergie).

Par ailleurs, l'article 2 a prévu qu'une « loi quinquennale » fixe les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, y compris les niveaux minimal et maximal des C2E.

Plus substantiellement, les articles 20 et suivants de la loi « Énergie-Climat » ont relevé les obligations applicables dans ce domaine.

La commission se félicite des objectifs fixés par cette loi en matière de rénovation énergétique, qu'elle a d'ailleurs étendus à tous les types de rénovation (gestes de travaux, bouquets de travaux, rénovations performantes et globales) par un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 151).

Cependant, elle observe que l'application de ces objectifs dépend avant tout de la politique conduite par le Gouvernement dans ce domaine.

¹ *Projet annuel de performance (PAP) au projet de loi de finances pour 2021, Mission Plan de relance, pp. 42 et 43.*

² *France 2030 – Plan d'investissement, p. 7.*

³ *France Hydrogène.*

Ainsi, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) lui a indiqué que « l'atteinte de l'objectif repose principalement sur la politique de rénovation énergétique de l'existant ».

Or, la commission relève que Ma Prime Rénov' (MPR) présente un bilan contrasté. Certes, 294 555 primes ont été versées en 2021, pour un montant de 1,7 Md d'euros. Pour autant, elles n'atteignent que 58,91 % de l'objectif fixé de 500 000 primes. De plus, seules 136 primes ont été versées à des propriétaires-bailleurs et 69 à des copropriétaires, soit des proportions de 0,05 et 0,01 %¹.

Surtout, ce bilan est sans commune mesure avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) : en effet, le CITE représentait 1,9 Mds d'euros pour 1,42 million de ménages, en 2018².

La commission se félicite que les ménages des déciles 9 et 10 aient été réintégrés au 1^{er} janvier 2021 et les propriétaires bailleurs au 1^{er} juillet 2021, suivant en cela une recommandation formulée par son rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2020, ce qui devrait contribuer à renforcer l'utilisation et, partant, le bilan du dispositif MPR.

Pour autant, la commission appelle le Gouvernement à passer d'une politique des objectifs à une politique des moyens dans le domaine de la rénovation énergétique, en mobilisant le nouveau dispositif budgétaire MPR à la hauteur de l'ancien dispositif fiscal CITE.

Le tableau ci-dessous, élaboré par la commission des affaires économiques du Sénat³, met en balance l'objectif fixé et le résultat obtenu, s'agissant de la rénovation énergétique :

	Objectif	Résultat
Rénovation énergétique	500 000 logements par an (Loi « Transition énergétique »)	53 500 primes Ma Prime Rénov' attribuées en 2020 et 294 555 en 2021

¹ *Projet de loi de finances pour 2022 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 201 (2021-2022) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 24 novembre 2021, p. 14.*

² *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 23.*

³ *Rapport d'information « L'impact de la transition énergétique sur la sécurité d'approvisionnement électrique : la France est-elle en risque de "black-out" ? » de MM. Daniel GREMILLET, Jean-Pierre MOGA et Jean-Jacques MICHAU fait au nom de la commission des affaires économiques n° 551 (2021-2022) - le 25 février 2022, p. 46.*

Une « loi quinquennale » perpétuellement à défendre

L'article 2 a prévu que les objectifs énergétiques et climatiques seront directement appliqués par le législateur, avant le 1^{er} juillet 2023 puis tous les 5 ans, dans le cadre d'une « loi quinquennale », définie à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

La commission a souhaité étendre le champ de cette loi – aux *maxima* et *minima* C2E et aux objectifs en matière de rénovation énergétique des logements et d'atteinte de l'autonomie énergétique dans les outre-mer – **ainsi que sa portée** – à la PPE, à la SNBC, aux « budgets carbone »¹ ou aux autres documents de planification énergétiques et climatiques européens².

Il s'agit d'une avancée majeure de la loi « Énergie-Climat », par lequel le législateur a entendu replacer le Parlement au cœur de la transition énergétique.

La CRE a ainsi indiqué à la commission qu'« elle est favorable à la définition de trajectoires claires et d'objectifs réalistes à même de donner de la visibilité aux acteurs du monde énergétique afin de diminuer le coût des risques dans un secteur fortement capitalistique et permettre une meilleure maîtrise des coûts pour le consommateur final ».

Pour ce qui le concerne, le HCC a précisé à la commission que « la loi quinquennale va dans le bon sens en inscrivant dans la loi les budgets carbone, ce qui renforce leur portée »

Il salue en particulier « la prise en compte d'un budget carbone spécifique au transport international » qui est une « recommandation du HCC du rapport annuel de 2019 » **ainsi que « les plafonds d'émissions indicatifs portant sur l'empreinte carbone de la France en complément des budgets carbone »**, sur lesquels « le HCC a publié en 2020 une étude méthodologique ».

Or, la commission relève que le Gouvernement a tenté à de multiples reprises d'éroder la « loi quinquennale » : cela n'est pas admissible !

1. Tout d'abord, 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 l'article 2.**

Par un amendement présenté par le rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » de la commission, 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.

¹ Ainsi qu'aux plafonds indicatifs relatifs à l'« empreinte carbone de la France » et au « budget carbone spécifique des transports internationaux ».

² Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat, la stratégie à long terme et la stratégie de rénovation à long terme.

2. En outre, un décret n° 2021-712 du 3 juin 2021 est venu fixer le niveau des CE2 sur la 5^e période.

Ce décret va du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025.

Or, l'article 2 dispose qu'une « loi quinquennale » fixe à compter de 2023 « les niveaux minimal et maximal [de ces] obligations d'économies d'énergie » (Article L. 100-1 A du code de l'énergie - 2° du I).

Dans cet intervalle, ce même article a prévu qu'un décret précise ces obligations, de la fin de la quatrième période jusqu'au 31 décembre 2023.

Ce décret est donc directement et explicitement contraire aux dispositions prévues par la loi « Énergie-Climat ».

C'est regrettable, car le principe selon lequel la loi détermine une « fourchette » encadrant les C2E constitue un progrès notable pour les droits du Parlement, dans la mesure où ces obligations sont un levier essentiel de notre politique énergétique, s'apparentent à une quasi-taxe pesant sur les acteurs de marché et ont pu par le passé donner lieu à des pratiques complexes voire frauduleuses.

C'est la raison pour laquelle le président du groupe d'études « Énergie » du Sénat¹ a voté contre le projet de décret, lors de sa présentation devant le Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 18 février 2021.

3. Par ailleurs, le Gouvernement a commandé une étude à Réseau de transport d'électricité (RTE) sur l'évolution du mix électrique, publiée en novembre 2021 et actualisée en février 2022, ainsi qu'une étude à la Commission nationale du débat public (CNDP) sur la concertation nationale sur le système énergétique de demain, publié en avril 2022.

Or, l'article 2 a prévu que la « loi quinquennale » fixe à compter de 2023 « les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans » ainsi que « les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant et le gaz pour deux périodes successives de cinq ans » (Article L. 100-1 A du code de l'énergie - 3° et 4°).

La commission rappelle que les travaux préalables du Gouvernement sur la « loi quinquennale » ne sauraient préempter son contenu : c'est au Parlement, et à lui seul, de définir l'évolution de notre mix énergétique pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050 !

4. Enfin, l'article 83 de la loi « Climat-Résilience » prévoit que des objectifs soient fixés par décret, après avis des conseils régionaux, en matière de développement d'énergies renouvelables et de récupération.

¹ En sa qualité de membre du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

L'évolution de notre mix énergétique ne dépend plus exclusivement d'une loi nationale mais aussi 12 décrets régionalisés.

Dans ce contexte, la commission appelle à défendre fermement le principe d'une « loi quinquennale » fixant nos objectifs énergétiques et climatiques à compter de 2023, contre toute tentative de remise en cause.

À cet égard, elle se félicite que, dans le cadre de la loi « Climat-Résilience », son champ ait été étendu, sur sa proposition, à la production et au stockage hydrauliques (article 89) ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone (article 87).

Des initiatives législatives sénatoriales dont l'application réglementaire appelle à être contrôlée

À l'occasion de l'examen de la loi « Climat-Résilience », la commission a adopté plusieurs amendements pour compléter la loi « Énergie-Climat », afin de faire aboutir deux propositions de loi sénatoriales issues de ses travaux.

Par un amendement à l'article 89, la commission a fait aboutir 13 dispositions issues la proposition de loi tendant à inscrire l'hydroélectricité au cœur de la transition énergétique et de la relance économique, adoptée par le Sénat le 13 avril 2021.

Ces dispositions ont pour objet :

1. La valorisation de la souveraineté, de la sûreté et du stockage parmi les objectifs de la politique énergétique nationale relatifs à l'hydroélectricité (suite directe de l'article 1^{er} de la proposition de loi) ;
2. L'intégration de la production et du stockage hydrauliques dans la « loi quinquennale » (suite directe de l'article 2) ;
3. La valorisation de la production et du stockage hydrauliques dans la PPE (suite directe de l'article 3) ;
4. L'évaluation par le Gouvernement de l'évolution possible de la capacité hydroélectrique (suite indirecte de l'article 1^{er}) ;
5. L'évaluation de la politique de continuité écologique (suite directe de l'article 4 bis) ;
6. L'évaluation du financement de l'hydroélectricité (suite directe de l'article 4) ;
7. L'assouplissement des augmentations de puissance (suite directe de l'article 6) ;

8. L'application du principe silence vaut acceptation (SVA) aux augmentations de puissance (suite directe de l'article 8) ;
9. L'application du principe SVA aux sociétés d'économie mixte hydroélectriques (suite directe de l'article 8) ;
10. L'information des élus locaux de toute évolution dans l'organisation des concessions (suite directe de l'article 9) ;
11. L'abaissement du seuil de constitution des comités de suivi des concessions (suite directe de l'article 9) ;
12. L'expérimentation d'un médiateur de l'hydroélectricité et promotion de processus de conciliation (suite indirecte de l'article 10) ;
13. L'institution d'un guichet unique sous la forme d'un portail national de l'hydroélectricité (suite directe de l'article 11).

Par 5 amendements aux articles 86 à 87, 90 à 92 et 96, **la commission a également fait aboutir 10 dispositions issues de cette proposition de loi tendant à compléter la loi « Énergie-Climat » et à favoriser l'atteinte de son objectif de « neutralité carbone »,** déposée devant le Sénat le 28 mai 2021.

Ces dispositions concernent :

1. L'interdiction des fermetures de réacteurs nucléaires en l'absence d'étude d'impact sur les émissions de GES, la sécurité d'approvisionnement et la sûreté nucléaire (suite indirecte de l'article 1^{er} de la proposition de loi) ;
2. L'intégration de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone dans la « loi quinquennale » (suite directe de l'article 3) ;
3. L'extension des garanties d'origine sur l'hydrogène renouvelable et bas-carbone dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs groupements (suite directe de l'article 9) ;
4. La réintégration du critère du « bilan carbone » pour les projets d'énergies renouvelables attribués en guichets ouverts (suite directe de l'article 4) ;
5. La remise d'un rapport sur l'extension du critère du « bilan carbone » aux projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres (suite indirecte de l'article 5) ;
6. La possibilité pour les bailleurs sociaux d'intégrer aux opérations d'autoconsommation collective des personnes, physiques ou morales, tierces (suite directe de l'article 12) ;

7. La possibilité pour le MNE de connaître des litiges relatifs aux opérations d'autoconsommation individuelle (suite directe de l'article 16) ;
8. L'extension des garanties d'origine sur le biogaz dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs groupements (suite directe de l'article 8) ;
9. La distinction des offres à tarification dynamique dans le comparateur d'offres du MNE (suite directe de l'article 18).
10. La communication sur les offres à tarification dynamique du MNE et de la CRE (suite indirecte de l'article 19).

Se félicitant de l'aboutissement de ces initiatives sénatoriales, complétant utilement la loi « Énergie-Climat », la commission appelle le Gouvernement à leur donner une application complète et rapide.

(ii) Fermeture des centrales à charbon (article 12)

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 situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonne d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

Ce plafond a été fixé, par le décret n° 2019-1467 du 26 décembre 2019, à 0,7 kilotonne d'équivalents en dioxyde de carbone par mégawattheure (kteqCO₂/MWh) à compter du 1^{er} janvier 2022 (articles 1 et 2).

Cela représente une limitation du nombre d'heures de fonctionnement des centrales à charbon à 700 heures, contre 3 000 en principe, « *ce qui devrait conduire à leur fermeture ou leur reconversion vers des solutions moins émettrices de gaz à effet de serre* »¹.

Seules les émissions issues de combustibles fossiles sont comptabilisées, et non celles issues de combustibles renouvelables, comme la biomasse ou le biogaz (2° du nouvel article D. 311-7-2 du code de l'énergie).

Ne sont pas concernées par ce plafond les centrales fonctionnant au gaz de récupération, les installations performantes de cogénération ainsi que les installations de très petite taille² (4° et 5° du même article).

Si les turbines à combustion gaz ou au fioul sont comprises dans ce plafond, « *elles pourront être maintenues compte tenu de leur nombre d'heures de fonctionnement, qui est d'ores et déjà très faible* »¹.

¹ Note de présentation de la Consultation du projet de décret instaurant un plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, p. 1.

² Définies à l'article R. 311-2 du code de l'énergie.

La commission se félicite que le décret ne pénalise pas les combustibles renouvelables, appelant le Gouvernement à accélérer les procédures administratives de reconversion des centrales à charbon.

À titre d'exemple, elle s'interroge sur le devenir du projet de reconversion du charbon vers la biomasse de la centrale de Cordemais, duquel s'est retiré le groupe EDF le 8 juillet 2021².

Surtout, la commission déplore que l'ambition portée par le décret ait été assouplie par le Gouvernement, afin de surmonter les graves difficultés rencontrées sur le plan de la sécurité d'approvisionnement cet hiver.

Ainsi, un décret n° 2022-123 du 5 février 2022 a ainsi reporté l'application du plafond de 0,7 kteqCO₂/MWh au 1^{er} janvier 2023. À la place, il lui a été préféré un plafond de 1 kteqCO₂/MWh pour les installations mises en place entre le 1^{er} janvier et le 28 février 2022, et de 0,6 kteqCO₂/MWh, pour celles entre le 1^{er} mars 2022 et le 31 décembre 2022.

Réseau de transport d'électricité (RTE)³ a bien rappelé l'objectif de cette modification réglementaire, qui vise à accroître le recours aux centrales à charbon : *« Ceci vise à faire face aux tensions sur l'équilibre offre-demande notamment en cas de vague de froid tardive cet hiver voire ultérieurement en 2022. Concrètement, leur durée de fonctionnement maximale autorisée est désormais de l'ordre de 1 000 heures sur les deux premiers mois de 2022 et de 600 heures sur le reste de l'année, contre environ 700 heures précédemment sur l'ensemble de l'année ».*

Preuve concrète de l'utilisation d'énergie carbonée, RTE estime que 390 à 470 heures ont été produites par ces centrales début février.

Ainsi que l'a rappelé la commission dans un récent rapport d'information⁴, **l'engagement pris par l'Exécutif d'une sortie des centrales à charbon dès 2022 n'a donc pas été réalisé !**

¹ Ibidem.

² Groupe EDF, Communiqué de presse « EDF arrête le projet Ecocombust de développement d'un nouveau combustible à base de bois de classe B », 8 juillet 2021.

³ Réseau de transport d'électricité (RTE), *L'équilibre offre-demande d'électricité pour l'hiver 2021-2022*, publié en novembre 2021 et actualisé en février 2022.

⁴ Rapport d'information « L'impact de la transition énergétique sur la sécurité d'approvisionnement électrique : la France est-elle en risque de "black-out" ? » de MM. Daniel GREMILLET, Jean-Pierre MOGA et Jean-Jacques MICHAU fait au nom de la commission des affaires économiques n° 551 (2021-2022) - le 25 février 2022, p. 21.

(b) La rénovation et l'efficacité énergétiques

(i) *Introduction d'un seuil maximal de consommation d'énergie pour la définition du critère de performance énergie minimale des logements décents (article 17)*

L'**article 17** a prévu que le « *critère de performance énergétique minimale* », qui entre dans la définition des logements décents depuis la loi de « *Transition énergétique* » du 17 août 2015¹ soit « *défini par un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an* ».

L'article 6 de la loi sur les « *rappports locatifs* » du 6 juillet 1989² dispose en effet qu'« *un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée* ».

Par ailleurs, l'article 17 a prévu que cette disposition entre en vigueur « *à une date précisée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023* ».

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021**.

Il a fixé ce critère de performance énergétique « *à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an* » (article 1^{er}).

Ce décret a précisé que ces dispositions « *entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2023* » et « *ne s'appliquent qu'aux nouveaux contrats de location conclus à compter de cette date* » (article 2).

Depuis lors, **le code de la construction et de l'habilitation a été modifié par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020**.

Dans ce contexte, un **décret n° 2021-872 du 30 juin 2021** a modifié le décret précité.

De plus, l'**article 160 de la loi « Climat-Résilience » a modifié l'article 6 de la loi sur les « rapports locatifs » pour faire référence au nouveau diagnostic de performance énergétique (DPE) et fixer ce critère de performance minimal** entre la classe A et la classe F, à compter du 1^{er} janvier 2025, entre la classe A et la classe E, à compter du 1^{er} janvier 2028 et entre la classe A et la classe D, entre le 1^{er} janvier 2034.

En outre, **l'article 158 de cette même loi a modifié l'article 17 de la loi « Énergie-Climat », pour appliquer le critère de décence en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte, à compter d'une date fixée par décret au plus tard le 1^{er} janvier 2028.**

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 12).

² 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.

(ii) *Définition d'obligation et de dérogations en matière de diagnostic de performance énergétique, d'audit énergétique, de classement des biens et d'annonces de vente ou de location (article 22)*

L'**article 22** a fixé la consommation énergétique maximale des logements, définie selon la méthode DPE, à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an.

Cette obligation s'applique au 1^{er} janvier 2028 pour les logements individuels et au 1^{er} janvier 2033 pour certaines copropriétés, sous réserve d'exonérations dont les critères sont définis par un décret en Conseil d'État.

Le respect de cette obligation est mentionné, à compter du 1^{er} janvier 2022, dans les publicités relatives à la vente et à la location des biens ainsi que dans les actes de vente ou les baux concernant ce bien, et son non-respect, à compter du 1^{er} janvier 2028, selon des modalités d'application définies par décret.

Les logements excédant le seuil précité font l'objet d'un audit énergétique dont le contenu est défini par un arrêté.

En cas de vente ou de location de biens, leur classement au regard de leur performance énergétique et les dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE sont mentionnés dans les annonces relatives à cette vente ou à cette location, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État¹.

Les annonces relatives à la vente d'un lot d'habitation et les contrats de location comportent une indication du montant des dépenses de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE et définis par voie réglementaire.

Les modalités selon lesquelles les publicités relatives à la vente et à la location des biens doivent intégrer l'obligation ont été précisées par un **décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020**.

Ce décret prévoit ainsi que toute annonce relative à la vente ou à la location d'un bien immobilier devant faire l'objet d'un DPE - insérée dans la presse, affichée dans des locaux professionnels ou présentée au public par un réseau de communication électronique - comprenne « *les classements énergétique et climatique du bien sur une échelle de référence* » allant de A à G.

Ces mentions sont dénommées « *classe énergie* » et « *classe climat* ».

Ces annonces comportent aussi le « *montant estimé des dépenses théoriques annuelles de l'ensemble des usages énergétiques* »² et, le cas échéant, la mention « *logement à consommation énergétique excessive* ».

¹ En cas de méconnaissance de cette obligation, il est prévu une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

² Y compris pour les lots d'habitation des copropriétés.

Il est prévu que les contrats de location comprennent la mention « *les logements ne respectent pas l'obligation* ».

Ces mentions doivent être « *d'une taille au moins égale à celle des caractères du texte de l'annonce* ».

Les dispositions relatives aux annonces entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et celles relatives aux contrats de location le 1^{er} janvier 2028.

Depuis lors, **le code de la construction et de l'habitation a été modifié par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020.**

Dans ce contexte, **un décret n° 2021-872 du 30 juin 2021** a modifié le décret précité.

De plus, **les articles 148, 149, 153, 154, 157, 158 et 175 de loi « Climat-Résilience » ont modifié l'article 22 de la loi « Énergie-Climat ».**

Le DPE a été élargi aux émissions de GES, à la quantité d'énergie issue de sources renouvelables et aux conditions d'aération et de ventilation. De plus, il a été appliqué à tous bâtiments d'habitation collective dont le permis de construire a été déposé avant le 1^{er} janvier 2013.

Quant à l'audit énergétique, il a été étendu à tous bâtiments d'habitation individuelle ou collective en mono-propriété appartenant aux classes D à G.

Le décret relatif aux critères d'exonération applicables aux logements et l'arrêté sur l'audit énergétique n'ont pas été pris.

La commission relève que la réforme du DPE soulève plusieurs difficultés.

D'une part, **la méthode de calcul du DPE a été critiquée** par la Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI) et l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS)¹ : **cela a conduit le Gouvernement a modifié l'arrêté du 31 mars 2021 par un autre du 8 octobre 2021.**

D'autre part, **les effets économiques DPE ont été soulevés** par l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)² : le coût de la rénovation des logements les plus dégradés s'élève jusqu'à 40 000 euros dans le parc social et 20 000 euros dans celui privé.

¹ Fédération interprofessionnelle du diagnostic immobilier (FIDI) et l'Union des syndicats de l'immobilier (UNIS), Communiqué de presse « La nécessaire évolution du nouveau DPE : La FIDI et l'UNIS demandent au Gouvernement une amélioration rapide du nouveau DPE », 22 septembre 2021.

² Rapport pour avis n° 650 (2020-2021) de M. Jean-Baptiste BLANC, Mme Dominique ESTROSI SASONNE, M. Daniel GREMILLET et Mme Anne-Catherine LOISIER fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, déposé le 1^{er} février 2021, p. 91.

Enfin, **une attention spécifique doit être portée à l'application à venir du DPE dans les outre-mer**, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ayant indiqué à la commission « *les difficultés liées à l'adaptation des obligations en outre-mer, qui ne dispose pas encore d'un DPE* ».

Dans ce contexte, **la commission appelle à identifier et à corriger les difficultés d'application de la réforme du DPE, en particulier pour les logements sociaux et ultramarins.**

(iii) *Modalités de transmission des diagnostics de performance énergétique (DPE) (article 24)*

L'**article 24** oblige les personnes établissant les DPE à les transmettre à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) « *à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques* ».

Il a prévu la mise à disposition de ces données aux collectivités territoriales et à l'ANAH.

Ainsi que l'a précisé la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) à la commission, les dispositions nécessaires à l'application de cet article « *ont été intégrées* » au **décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020**.

Complémentairement, l'article a ouvert à l'ANAH un accès aux données détenues par les organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement (APL).

Un **décret n° 2021-765 du 14 juin 2021** est venu en préciser les modalités.

L'ANAH a précisé à la commission l'intérêt d'une telle **transmission de données** : « *La transmission de ces données a pour finalité la réalisation d'études permettant d'identifier les territoires nécessitant la mise en œuvre de politiques d'amélioration du parc privé et les ménages en vue de les accompagner dans le montage de leur projet. Les données pourront également être exploitées dans le cadre de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude menée par l'ANAH* ».

Depuis lors, l'**article L. 134-4-2 du code de la construction est de l'habitation est devenu l'article L. 126-32 du même code**, par l'**ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020**.

En outre, **les articles 162 et 170 de la loi « Climat-Résilience » du 22 août 2021 ont modifié l'article 24.**

Ces articles ont étendu la transmission des données tant dans leur contenu (audits énergétiques) que dans leurs destinataires (établissements publics locaux, organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'APL, observatoire des personnes indignes, association de lutte contre la précarité énergétique).

Dans ce contexte, un **décret n° 2022-510 du 8 avril 2022** a été pris.

(iv) *Certificats d'économies d'énergie (CE2) (article 36)*

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**.

Un **arrêté du 25 mars 2020** a créé une obligation de contrôle pour certaines opérations standardisées¹.

De même, des **arrêtés du 11 mars et 10 décembre 2021** sont venus modifier les dispositifs des coups de pouce et préciser certaines obligations et contrôles.

Un **décret n° 2020-655 du 29 mai 2020**, a modifié la durée et le volume des certificats d'économie d'énergie.

Enfin, un **décret n° 221-712 du 3 juin 2021** est venu fixer les modalités d'application de la 5^e période des C2E.

En complément, les **articles 37 et 38** ont fait évoluer 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).

Si la loi « Énergie-Climat » a permis de faire progresser les contrôles des C2E, la commission retient trois difficultés d'application.

En premier lieu, **la commission relève que l'arrêt de certains « coups de pouce » ou « bonifications » est critiqué par les acteurs de terrain.**

Ainsi, **l'USH a indiqué que « les textes présentés [...] sur les CEE et leurs évolutions vont engendrer un manque à gagner conséquent en matière de subvention à la rénovation énergétique du parc existant »,** précisant que **« l'arrêt prématuré des dispositifs "coups de pouce" va mettre en difficulté les organismes HLM qui, contraints par les règles de marché de travaux, se trouvent fortement pénalisés par l'ensemble des actions qu'ils ont engagées. ».**

¹ BAR-EN-101 Isolation des combles ou de toitures, BAR-EN-103 Isolation d'un plancher ", BAR-EN-106 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) ", BAT-EN-101 " Isolation de combles ou de toitures ", BAT-EN-103 " Isolation d'un plancher ", BAT-EN-106 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) " et IND-EN-102 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) ".

En second lieu, la commission observe que l'intégration dans les C2E des programmes de rénovation des bâtiments des collectivités territoriales nécessite un effort d'accompagnement de ces dernières.

C'est pourquoi la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), tout en observant « *une large prise en charge par les AODE de travaux de rénovation énergétique sur le patrimoine de leurs membres* », a indiqué que « *se pose toutefois la question du montage juridique à mettre en œuvre* ».

Enfin, la commission observe la persistance de la complexité des C2E et donc du risque de fraudes.

Elle retient de ses échanges avec l'ANAH que « *concernant la réforme des C2E* », un « *axe de progrès* » serait « *l'harmonisation et la simplification des critères techniques des travaux éligibles aux CEE, aux aides directes (dont les aides ANAH et MPR) et aux aides des collectivités* ».

Cet effort de simplification et d'assainissement est crucial car les C2E ont des répercussions substantielles sur le coût de l'électricité.

La CRE a ainsi indiqué à la commission que « *depuis plusieurs années, l'un des facteurs de hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité [TRVE] et plus généralement du prix de l'électricité en France est les C2E* ».

Elle a précisé à la commission qu'elle « *reste attentive aux évolutions de ce mécanisme et notamment au volume d'obligation qui sera retenu pour la cinquième période* », rappelant que « *les bénéfices réels de ce dispositif sont contestés et que des abus ou des fraudes sont régulièrement constatés* » et que « *la complexité du système et la trop grande diversité des acteurs éligibles nuisent aux objectifs poursuivis* ».

Au total, la commission appelle à mettre en place un cadre réglementaire favorable aux C2E, en maintenant les « *coups de pouce* » et « *bonifications* » s'agissant de la 5^e période.

Elle invite le Gouvernement à accompagner les collectivités territoriales dans l'appropriation des C2E pour la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique.

Plus largement, elle plaide pour la poursuite de l'effort de simplification et d'assainissement de l'écosystème des C2E, afin de prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Dans ce contexte, elle a soutenu les articles 183 à 185 de la loi « *Climat-Résilience* », qui visent à accroître le contrôle, la transparence et l'évaluation des C2E de même qu'à permettre leur dématérialisation.

(c) La promotion de l'égalité entre les territoires

(i) *Remplacement des afficheurs déportés par un accès numérique aux données de consommation (article 13)*

L'**article 13** a supprimé le dispositif de l'affichage déporté par une transmission des données de consommation exprimées en euros, le cas échéant en temps réel s'agissant de l'électricité.

Un **décret n° 2021-1019 du 30 juillet 2021** ainsi qu'un **arrêté du 19 mai 2021** ont été pris.

Depuis lors, l'article R. 121-26 du code de l'énergie dispose que sont pris en charge les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel à l'occasion de la mise en œuvre du dispositif précité¹, dans la limite d'un montant unitaire maximal par ménage, fixé par un arrêté du ministre chargé de l'énergie, sur la base d'une évaluation annuelle de la CRE.

De plus, des informations minimales doivent être mises à disposition, tant par les fournisseurs d'électricité (puissance instantanée, évolution de la puissance, puissance maximale, cumuls de consommation) que ceux de gaz naturel (historique des données de consommation, cumuls de consommation). Un message d'alerte doit être affiché en cas de dysfonctionnement dans la transmission ou la réception des informations.

Dans sa délibération du 7 janvier 2021², **la CRE a émis un avis défavorable sur ce projet de décret.**

D'une part, **la CRE regrette que l'expérimentation prévue pour évaluer l'impact de la transmission des données en temps réel n'ait pas été réalisée.**

En effet, elle estime que ce dispositif engendre « *des coûts additionnels [...] de l'ordre du milliard d'euros* » et « *des charges de service public de l'énergie [...] de l'ordre de la centaine de millions d'euros* ».

D'autre part, **la CRE relève l'absence de délai pour la transmission de l'offre du fournisseur au client et la mise à disposition des données suite à l'acceptation par le client de cette offre dans le cadre d'un changement de fournisseur.**

Or, elle fait observer que « *cette situation [...] risque de constituer un frein au développement de la concurrence sur les marchés de détail et de pénaliser in fine les consommateurs concernés* ».

¹ De même que les coûts de développement de l'offre et de développement des dispositifs, de fabrication, de mise à disposition et, le cas échéant, d'accompagnement du consommateur, de maintenance et de prise en charge en fin de vie.

² CRE, Délibération n° 2021-05 du 7 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret et trois projets d'arrêté relatifs à une offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de transmission des données de consommation, exprimées en euros, pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie.

Au total, « la CRE considère que la mise en œuvre de ces textes, pris sans étude d'impact préalable malgré la recommandation antérieure de la CRE, pourrait freiner ou entraver les changements de fournisseur par les clients concernés ».

Si la commission observe que la suppression des afficheurs déportés, issue d'une initiative gouvernementale, n'empêche pas les consommateurs de bénéficier d'un accès à l'information, via un accès numérique aux données, elle relève que cette suppression est déplorée par certains acteurs.

D'une part, la FNCCR lui a indiqué avoir « toujours été favorable au développement d'afficheurs déportés auprès des consommateurs, et en particulier ceux en situation de précarité ».

D'autre part, le MNE, lui a rappelé « qu'il n'était pas favorable au remplacement de l'afficheur déporté au domicile des personnes précaires par un accès numérique aux données de consommation ».

La commission juge crucial de veiller à ce que le dispositif de transmission des données de consommation d'énergie ait une application effective et un coût maîtrisé, son impact sur les charges de service public de l'électricité (CSPE) devant être évalué.

(ii) Aide à l'électrification rurale (article 14)

L'article 14 prévoit l'attribution d'aides aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) pour la réalisation :

- dans les communes rurales, d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des EnR, et d'autres actions concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique ;

- dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI), d'installations de production de proximité ;

- d'opérations exceptionnelles en lien avec le réseau public de distribution d'électricité qui concourent à la transition énergétique, présentent un caractère innovant et répondent à un besoin local spécifique.

Un décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 est venu préciser la notion de commune rurale bénéficiaire de ces aides ainsi que leurs règles d'attribution et leurs modalités de gestion.

Ce décret prévoit que les aides soient réparties en deux programmes annuels – un programme principal¹ et un programme spécial¹ – eux-mêmes divisés en sous-programmes (article 1) et répartis par département (article 6).

¹ Ce programme recouvre les opérations suivantes : renforcement des réseaux, extension des réseaux, enfouissement ou pose en façade des réseaux pour raison d'ordre esthétique, sécurisation des réseaux, enfouissement de réseaux pour les communes traversées par de nouvelles lignes aériennes à très haute tension, renforcement anticipé de départs de réseaux endommagés par des intempéries.

Ces aides bénéficient sur le territoire métropolitain² aux travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes (I de l'article 2) :

- dont la population totale est inférieure à 2 000 habitants ;
- qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine ayant une population totale supérieure à 5 000 habitants.

Le taux de subvention ne peut excéder 80 % du coût hors taxe du projet (article 3).

L'AODE établit un état prévisionnel de ses projets de travaux ou d'opérations, dans le cadre du programme annuel (article 7) ou présente une demande de subvention par projet, dans le cadre du programme spécial (article 8).

L'état prévisionnel de travaux ou le projet doit être engagé avant la fin de l'année suivant l'année de programmation (article 14) et toute subvention soldée avant la fin de la troisième année suivant cette année de programmation (article 15).

La commission observe que la mise en œuvre concrète des projets se heurte parfois à des difficultés dans nos territoires.

C'est pourquoi la FNCCR a regretté l'an passé que « 90 millions d'euros de projets sont toujours en attente de validation par le fonds d'aide à l'électrification rurale (FACÉ) ».

(iii) *Compensation des charges résultant des obligations de service public dans les zones non interconnectées (ZNI) (article 59)*

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**.

¹ Ce programme englobe les opérations suivantes : opération de production décentralisée d'électricité renouvelable en sites isolés, opération de production à partir d'installations de proximité en zone non interconnectée, maîtrise de la demande d'électricité, opérations de transition énergétique, développement de solutions innovantes permettant une gestion plus efficace du réseau électrique.

² Des dispositions spécifiques travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes dans les Outre-mer sont prévues (II et III de l'article 2).

(d) L'essor des énergies renouvelables

(i) *Application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (article 30).*

L'**article 30** a prévu l'application du critère du « *bilan carbone* » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (articles L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie).

Sollicitée par la commission, **la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué que le critère du « bilan carbone » devait être intégré aux « appels d'offres pour la période 2021-2026 [...] sous la forme d'un critère soit de notation (photovoltaïque sur bâtiment), soit d'éligibilité (photovoltaïque au sol, éolien hydroélectricité) »¹.**

Interrogé par la commission, **le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a indiqué l'état d'application de ce critère : son usage est bien établi pour l'énergie solaire, effective pour l'énergie éolienne et hydroélectrique mais en suspens pour le biogaz.**

Aussi le SER a-t-il précisé que « ce critère a été introduit comme un critère d'éligibilité dans les prochains cahiers des charges pour les appels d'offres pour l'éolien terrestre et l'hydroélectricité. Ce bilan carbone existait déjà, en tant que critère de sélection, pour les appels d'offres solaires. Il a été maintenu dans le cadre des prochains cahiers des charges. S'agissant du gaz renouvelable, la filière est en attente des cahiers des charges pour les prochains appels d'offres et il donc trop tôt pour donner une appréciation précise de la manière avec laquelle ce critère sera intégré ».

La commission se félicite de l'application en cours de ce critère, auquel la CRE a indiqué à la commission être « très favorable ».

Cette dernière a rappelé que le critère de notation environnementale des panneaux photovoltaïques qui lui pré-existait « a montré son inefficacité à récompenser les installations utilisant des modules dont une partie de la fabrication est réalisée en France ou en Europe en mobilisant une électricité très faiblement carbonée, plutôt que des installations dont les panneaux sont fabriqués dans des pays dont le mix électrique est beaucoup plus carboné ».

En effet, la CRE a observé « une baisse importante de la part des lauréats » de l'appel d'offres sur le photovoltaïque dont l'une des étapes de fabrication est en France ou en Europe : cette part est ainsi passée de 33 % en 2018 à 17 % en 2019.

Le cahier de charges des futurs appels d'offres en matière d'énergies renouvelables pour la période 2019-2028 est en cours.

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 18.*

Dans cette perspective, **la CRE a indiqué à la commission le besoin, en matière d'énergie photovoltaïque, de :**

- resserrer les bornes basse et haute de la formule de notation, afin de renforcer l'impact d'un écart en termes de bilan carbone ;

- prendre en compte l'impact du transport des modules depuis le site d'assemblage vers un site d'installation photovoltaïque ;

- s'assurer de la représentativité des coefficients traduisant l'impact différencié des mix électriques ;

- durcir les modalités de recours à des coefficients dérogatoires ou renforcer les contrôles *in situ* aux différents maillons de la chaîne de production pour les panneaux dont le bilan reposerait sur une approche en analyse de cycle de vie ;

- donner de la visibilité aux fournisseurs de panneaux quant à leurs débouchés sur le marché français en limitant les cas dans lesquels un porteur de projet est autorisé à changer de fournisseur à compter du dépôt de son offre aux seuls cas de difficulté économique ;

- étudier l'opportunité d'étendre la notation carbone à certains éléments connexes au premier rang desquels l'onduleur pour renforcer la sélectivité environnementale.

La commission invite le Gouvernement à renforcer la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

À cet égard, elle constate que certaines des observations formulées par la CRE n'ont pas été reprises dans le cadre de l'appel d'offres sur le solaire publié en octobre dernier.

Complémentairement, la commission appelle à étudier l'opportunité d'intégrer ce critère aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts.

C'est pourquoi elle a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 90) demandant au Gouvernement d'évaluer l'extension du critère du « bilan carbone » aux projets attribués en guichets ouverts.

(ii) *Mise en place du « contrat d'expérimentation » pour la désignation des projets d'énergies renouvelables innovantes (article 30)*

L'article 33 a prévu que la mise en place des « contrats d'expérimentation », par lesquels l'autorité administrative peut organiser des appels à projets pour sélectionner des productions d'électricité et de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

Les modalités des appels d'offres doivent être définies par un **décret en Conseil d'État**, pris après avis de la CRE (Article L. 314-29 du code de l'énergie).

Un **décret n° 2021-1280 du 1^{er} octobre 2021** est ainsi intervenu.

Il a prévu la sélection des candidats par le ministre en charge de l'énergie, sur la base d'un cahier des charges, soumis à la CRE, et au terme d'une procédure de mise en concurrence, après avis de la CRE. Un contrat d'achat est ensuite conclu.

Dans sa délibération du 28 janvier 2021¹, la CRE a émis un avis favorable sur un mécanisme de soutien innovant similaire, applicable au biogaz non injecté, en application de la loi dite « LOM » de 2019 (Article 71)².

Dans le prolongement de cet avis, **la CRE a indiqué à la commission qu'elle considère en matière de « contrats d'expérimentation » que :**

- les conditions économiques ne doivent pas être le facteur principal de sélection des projets ;

- la définition d'un niveau de soutien adapté aux besoins des lauréats et ne conduisant pas à une rémunération excessive des capitaux investis doit relever de la responsabilité de la CRE ;

- une transparence complète doit être demandée aux lauréats sur les coûts de leurs projets et les évolutions de ces coûts.

Ce faisant, « la CRE est alors à même d'évaluer la rentabilité des projets, de définir le niveau de soutien adéquat et éventuellement les révisions nécessaires, selon un procédé similaire à celui qu'elle met en œuvre pour l'établissement des contrats de gré à gré pour la production d'énergie dans les ZNI. »

La commission relève que les « contrats d'expérimentation » sont l'objet de critiques de la part des professionnels, qui sont vigilants quant à sa complexité et son articulation.

Plusieurs d'entre eux plaident pour son extension aux différents gaz renouvelables³, à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone ou encore au stockage du CO₂.

La commission juge crucial de développer effectivement le dispositif du « contrat d'expérimentation », appelant à y soutenir dans ce cadre les filières du gaz renouvelable et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

¹ CRE, Délibération n° 2021-28 du 28 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article 71).

³ Dont le dispositif « Méthaneuf », qui vise à permettre le recours au biogaz pour les bâtiments.

(iii) *Opérations d'autoconsommation collective (article 40)*

L'**article 40** a modifié les opérations d'autoconsommation collective.

Cet article a notamment introduit la notion d'« *opération d'autoconsommation 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 CRE (Article L. 315-2 du code de l'énergie).

Sur ce fondement, **un arrêté du 21 novembre 2019** a été pris.

Il a été modifié par la suite par **un arrêté du 14 octobre 2020**.

Selon ces dispositions, une opération d'autoconsommation collective est qualifiée d'étendue si la distance entre deux participants n'excède pas 2 kilomètres et la puissance cumulée de leurs installations de production 3 mégawatts (MW) sur le territoire métropolitain continental et 0,5 MW dans les ZNI (Article 1^{er}).

Une dérogation au critère de distance pouvant être accordée dans la limite de 20 kilomètres, par le ministre chargé de l'énergie, dont la décision doit tenir compte « *de l'isolement du lieu du projet, du caractère dispersé de son habitat et de sa faible densité de population* » (Article 1^{er bis}).

La CRE a indiqué à la commission avoir émis un avis sur chacun des projets d'arrêté^{1,2} ; **elle se félicite que, conformément son avis, « l'arrêté du 14 octobre 2020 ne prévoit pas de majoration de la puissance maximale cumulée des installations de production participant à l'opération en cas de dérogation ».**

En outre, **la CRE a rappelé à la commission « les questions que soulèvent les opérations d'autoconsommation pour le bon fonctionnement des réseaux et leur financement, pour le maintien de l'assiette fiscale sur la consommation d'énergie et pour la proportionnalité des subventions associées. »**

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.

¹ CRE, Délibération n° 2019-215 du 26 septembre 2019 portant avis sur le projet d'arrêté pris en application de l'article L.315-2 du code de l'énergie fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective.

² CRE, Délibération n° 2020-130 du 11 juin 2020 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 novembre 2019 fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective étendue.

Interrogée par la commission, la CRE a indiqué qu'elle « *reste sceptique et sera très attentive à ce que le développement de ces communautés se fasse dans le respect de la péréquation tarifaire, du financement des réseaux et de la protection des consommateurs, pour éviter tout "séparatisme énergétique"* ».

La commission relève que l'autoconsommation est déjà une réalité, puisqu'on dénombre à la fin de l'année 2020¹ :

- 86 000 autoconsommateurs individuels pour une puissance de 500 MW, leur nombre et puissance ayant été multipliés par 6 en 3 ans ;

- 41 opérations d'autoconsommation collective regroupant 607 participants, dont « *la majorité sont portées par des communes et des bailleurs HLM* ».

Selon la CRE, « *la croissance exponentielle observée ces dernières années devrait permettre d'atteindre l'objectif de 200 000 sites photovoltaïques en autoconsommation en 2023 de la PPE en vigueur* ».

La commission retient de ses travaux que le déploiement de l'autoconsommation est en-deçà des espérances des professionnels.

Cela peut s'expliquer par le retard dans la publication des textes réglementaires et l'impact de la dégradation du contexte économique, EDF ayant indiqué à la commission qu'« *en pratique, le délai de publication de ces nouvelles dispositions qui suscitent une forte attente, y compris de la part des clients, est contre-productif pour le développement des projets BtoB². Côté BtoC³, la situation, un temps impactée par le Covid-19, s'est normalisée* ».

Cela peut aussi s'expliquer par des dispositifs inadaptés, Engie imputant le plafonnement des opérations d'autoconsommation collective à « *[des] montages trop complexes, aucun soutien financier [et un] TURPE inadapté* ».

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qu'elle a transposées en droit français, dans le cadre de la loi « *Énergie-Climat* », la commission souligne deux demandes.

D'une part, les AODE souhaiteraient être mieux associées à la mise en œuvre de ces projets sur leurs territoires.

La FNCCR juge ainsi nécessaire de « *renforcer le rôle des AODE en prévoyant une consultation préalable lors de la création d'une communauté d'énergie ainsi qu'un dispositif de coordination / animation des différentes communautés sur le territoire de l'AODE* ».

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² « Business to business », soit les opérations d'autoconsommation entre professionnels.

³ « Business to consumer », soit les opérations d'autoconsommation des professionnels aux consommateurs.

D'autre part, **certains professionnels souhaiteraient éviter un moindre financement de l'utilisation des réseaux d'électricité ou des distorsions de concurrence par rapport aux autres acteurs de marché.**

Il en va ainsi d'EDF, qui « souhaite souligner deux points de vigilance : l'utilisation du réseau doit être payée à son juste prix ; il convient d'éviter de donner aux communautés des pouvoirs excessifs par rapport aux opérateurs de marché, l'esprit de la directive n'étant pas de privilégier les unes par rapport aux autres ».

La commission estime que la complexité administrative ne doit pas pénaliser l'autoconsommation collective, et appelle à en faciliter le montage juridique et financier.

Elle considère nécessaire de veiller à ce que les communautés d'énergie renouvelables et les communautés énergétiques citoyennes n'aient pas d'impact négatif sur le financement des réseaux d'électricité ou l'exercice de la concurrence entre les acteurs de marché.

Surtout, elle juge crucial de mieux associer les AODE à la mise en œuvre de ces communautés à l'échelle de leurs territoires.

Dans le même esprit, le champ de saisine du MNE doit évoluer afin de lui permettre de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels.

Depuis lors, les articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 ont abrogé l'article L. 211-3-2 du code de l'énergie et l'ont remplacé par les articles L. 291-1 et L. 291-2 du même code.

De plus, l'article 7 de cette même ordonnance a modifié ces articles.

Surtout, la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (II de l'article 9) étendant le champ de saisine du MNE aux litiges impliquant des autoconsommateurs individuels.

(iv) Facilitation des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) (article 41)

L'article 41 a facilité la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), en identifiant les bailleurs sociaux comme « personne morale organisatrice ».

Un décret n° 2021-895 du 5 juillet 2021 est venu en définir les modalités d'application.

Il a prévu l'information des locataires concernés par le projet ou des « répercussions économiques notables » de ce projet, par une réunion spécifique, et des nouveaux locataires, au plus lors de la signature du bail. Ces locataires doivent recevoir un document comportant notamment une simulation de

l'impact financier de ce projet. Ils peuvent faire valoir leur refus de participer à un tel projet ou celui d'interrompre leur participation.

Interrogée par la commission, **la CRE a rappelé que** « *les opérations d'autoconsommation collective dérogent aux règles de droit commun applicables à la fourniture d'électricité, dans un cadre moins protecteur pour les consommateurs* ».

À titre d'exemple, cette dernière a rappelé que :

- la personne morale organisatrice « *n'est pas soumise aux obligations spécifiques d'informations précontractuelles, ni à l'obligation de proposer un contrat d'une durée d'un an, ou de respecter les dispositions relatives à la facturation de l'électricité consommée* » ;

- le consommateur « *ne dispose pas du droit de résilier son contrat à tout moment sans frais [...] ou d'utiliser le "chèque énergie" pour s'acquitter de sa facture d'électricité autoconsommée* ».

Pour ces raisons, la CRE a indiqué à la commission que « *le cadre de l'opération d'autoconsommation collective doit rester limité à des opérations de taille modeste* ».

La commission retient de ces échanges avec l'USH que la souplesse administrative issue de la loi « Énergie-Climat » est utile : « *La loi "Énergie-Climat" a permis des avancées dans la production photovoltaïque par les organismes HLM. [Ils] ont désormais la possibilité d'être désignés personnes morales organisatrices (PMO) des opérations d'autoconsommation collectives qu'elles porteront. Les locataires seront désormais inclus dans l'opération d'autoconsommation collective s'ils n'ont pas exprimé le souhait de ne pas y participer. Cette mesure est de nature à accélérer les projets d'autoconsommation collective d'ampleur significative* ».

Pour autant, **la commission relaye deux assouplissements demandés par les acteurs de terrain.**

En effet, l'USH souhaiterait avoir « *la possibilité aux bailleurs sociaux lorsqu'ils sont PMO d'intégrer dans les opérations d'autoconsommation collective, d'une part, les personnes morales comme des collectivités ou, d'autre part, d'autres particuliers de copropriétés* ».

De son côté, la FNCCR voudrait que « *les AODE sont habilités à avoir la qualité de PMO pour les opérations d'autoconsommation mises en œuvre sur leur territoires (ou auxquelles participent leurs membres) à l'instar de ce qui est prévu pour les organismes HLM* ».

C'est la raison pour laquelle la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (I de l'article 91), permettant d'intégrer des personnes physiques ou morales tierces aux opérations d'autoconsommation collective conduites par les bailleurs sociaux.

(v) Les avances en comptes courants pouvant être consenties par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables (article 42)

L'**article 42** a modifié les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir, *via* des sociétés anonymes ou par actions simplifiées qu'elles détiennent, des avances en comptes courants aux projets d'EnR.

Si cette disposition est utile, **elle a eu pour conséquence de limiter ces avances à deux ans, renouvelables une fois**, ce qui s'est révélé inadapté aux projets conduits localement, dont la temporalité est plus longue.

La commission constate que cette difficulté a été résolue par la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2020¹, qui a étendu cette durée de 2 à 7 ans, renouvelables une fois.

Pour autant, **elle observe que les avances en comptes courants sont encore limitées à 5 % des recettes de fonctionnement des AODE.**

La FNCCR lui a fait part de ces difficultés en ces termes : « Une dérogation a été adoptée par la loi "ASAP" pour porter la durée des avances à 7 ans renouvelables une fois, à condition que le projet soit financé par un dispositif d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Si l'évolution de la durée des avances est une avancée significative, elle n'est cependant pas suffisante en tant que telle ».

En effet, **la FNCCR a ajouté que « la limitation des avances en comptes courants d'associés (CCA) à 5 % des recettes réelles de la section de fonctionnement a permis de mettre en évidence plusieurs éléments : la disparité de 4/5^{ème} des projets en cours d'étude, dont la grande majorité ne sont pas développés par des développeurs privés car de taille et de rentabilité jugées insuffisantes ; la quasi-impossibilité d'investir dans des projets de grande taille ; l'impossibilité d'avoir un contrôle étroit dans les projets, qui est pourtant un des objectifs de ces évolutions législatives ».**

Dans ce contexte, **la commission appelle le Gouvernement à étudier l'opportunité de relever le seuil de 5 % précité**, pour faciliter les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir des avances en comptes courants aux projets d'EnR.

Depuis lors, **la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 88) pour étendre le champ de ces avances à l'hydrogène renouvelable**, en plus de l'hydrogène bas-carbone initialement visé.

¹ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Article 52).

(vi) Augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées (article 43)

L'**article 43** a permis de faciliter les conditions dans lesquelles la puissance d'une installation hydraulique concédée peut être augmentée.

EDF a précisé à la commission que « les échanges ont débuté entre les concessionnaires exploitants d'installations hydroélectriques et le ministère de la Transition écologique, autorité concédante, sur des projets susceptibles de bénéficier de cette mesure et sur ses modalités administratives de mise en œuvre ».

Depuis lors, **la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (articles 89 VI et VII), relevant le seuil des augmentations de puissance et leur appliquant le principe silence vaut acceptation (SVA).**

(vii) Facilitation des conditions d'implantation des projets d'énergie renouvelable sur les délaissés de voirie ou les ombrières de stationnement (articles 44, 45 et 48)

Les **articles 44, 45 et 48** ont simplifié l'installation des projets d'EnR sur les délais de voirie ainsi que les ombrières de stationnement.

EDF a indiqué que « cette disposition va dans le bon sens qu'il s'agisse de la faculté d'utiliser les délaissés autoroutiers ou d'encourager les ombrières. La question de la disponibilité du foncier demeure toutefois cruciale. Il reste en effet de nombreux freins pour accéder à des terrains pour la réalisation des objectifs de la PPE ».

Ce constat est convergent avec Enerplan qui a précisé à la commission que « ces dispositions vont dans le bon sens et doivent permettre des installations plus aisées sur des zones où elles étaient interdites (axes routiers) ou difficiles (ombrières). [...] Il y a quelques avancées dans ce texte [...] mais pas d'"effet booster" pour la filière qui permette de répondre concrètement aux ambitions de la PPE ».

(viii) Autorisation d'exploitation de certaines installations commerciales (article 47)

L'**article 47** a institué une obligation d'intégration de procédés de production d'EnR 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 modifié par l'arrêté du 28 février 2022.**

Depuis lors, la loi « *Climat-Résilience* » (article 101) a abrogé l'article L. 111-18-1 du code de l'environnement et l'a remplacé par les articles L. 111-19-1 du code de l'urbanisme et L. 171-4 du code de la construction et de l'habitation.

En substance, à compter du 1^{er} juillet 2023, l'obligation précitée trouvera à s'appliquer à la construction, à l'extension ou à la rénovation lourde des locaux commerciaux, industriels ou artisanaux, des entrepôts, des hangars et des parcs de stationnement de plus de 500 mètres carrés, ainsi que des bureaux de plus de 1 000 mètres carrés.

(ix) Garanties d'origine et investissements participatifs pour la production de biogaz (article 50)

L'article 50 a introduit deux dispositifs de soutien en faveur du biogaz.

D'une part, **un mécanisme de garanties d'origine a été institué pour le biogaz**, c'est-à-dire une certification attestant de son origine renouvelable, **dès lors qu'il est produit en France et injecté dans le réseau de gaz naturel.**

Chaque unité de biogaz produite et injectée correspond à une garantie d'origine de 1 mégawattheure.

Un organisme est chargé d'assurer la délivrance, le transfert et l'annulation des garanties d'origine ; il tient à un registre électronique accessible au public.

Les garanties d'origine sont exclusives du bénéfice par le producteur de l'obligation d'achat, en guichet ouvert ou par appel d'offres. Dans le cas où ces garanties ne sont pas émises par le producteur, elles le sont d'office au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit à la commune d'implantation de l'installation en faisant la demande.

Un décret précise les modalités de désignation de l'organisme, ses obligations ainsi que ses pouvoirs et moyens d'action et de contrôle ; il précise les conditions de délivrance, de transfert, d'utilisation et d'annulation des garanties d'origine ainsi que les modalités de tenue et les tarifs d'accès au registre.

D'autre part, **les sociétés commerciales, les sociétés d'économie mixte (SEM) locales ou les sociétés coopératives constituées pour porter un projet de production de biogaz ont été autorisés à proposer** aux habitants dont la résidence est à proximité de ce projet ainsi qu'aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels il se situe, une part du capital ou une participation au financement.

Les porteurs de projets peuvent proposer des offres de participation à travers un fonds d'entrepreneuriat social ou des conseillers en investissements participatifs.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les montants des offres, les valeurs nominales de titres, les catégories de titres et les catégories d'investisseurs pour lesquels ces offres ne constituent pas une « offre au public » prohibée.

Ces réformes doivent entrer en vigueur dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Dans sa délibération du 25 novembre 2020¹, la CRE a indiqué être « favorable aux dispositions proposées en ce qu'elles permettent à l'État de limiter les dépenses publiques sans modifier le soutien individuel apporté aux producteurs de biométhane ».

Dans ce contexte, le **décret n° 2020-1701 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il prévoit :

- la définition des garanties d'origine comme « un document électronique servant uniquement à prouver à un consommateur final raccordé à un réseau de gaz naturel qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables » ;

- l'absence de prise en compte des garanties d'origine dans le calcul de la part d'énergie produite en France à partir de sources renouvelables dans la consommation brute nationale d'énergie, notamment pour atteindre les objectifs fixés au 4° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie² ;

- la désignation, par le ministre chargé de l'énergie, de l'organisme chargé de la gestion du registre national des garanties d'origine, après mise en concurrence et sur une période ne pouvant pas excéder 5 ans ;

- l'équipement de toute installation de production de biogaz d'un dispositif de comptage du biogaz injecté, géré par le gestionnaire du réseau de gaz naturel ;

- les informations accessibles en ligne sur le registre des garanties d'origines (identification de la garantie, bénéficiaire des aides nationales, mention de l'utilisation ou de l'exportation notamment) ;

- l'utilisation des garanties d'origine pour attester de la source renouvelable du gaz acheminé, une seule fois, dans les douze mois suivants la période d'injection ;

¹ CRE, Délibération n° 2020-271 du 25 novembre 2020 portant avis sur deux projets de décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz.

² Qui prévoit notamment au moins 40 % d'électricité renouvelable et au moins 10 % de gaz renouvelable d'ici 2030.

- les contrôles des garanties d'origine, avec la vérification par sondage de l'exactitude des éléments par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- les mises aux enchères des garanties d'origine, dont les conditions générales sont fixées par le ministre de l'énergie et le cahier des charges défini par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- l'émission des garanties d'origine au bénéfice de l'État par le gestionnaire du registre des garanties d'origine lorsqu'elles n'ont pas été demandées dans un délai de six mois suivant l'injection.

Complémentairement, un **décret n° 2020-1700 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il précise les conditions dans lesquelles, sur information du gestionnaire du registre des garanties d'origine, le ministre chargé de l'énergie résilie le contrat d'obligation d'achat et recouvre les sommes liées, lorsqu'un producteur bénéficiant d'un tel contrat demande l'émission de garanties d'origine.

Interrogée par la commission, la DGEC a indiqué qu'aucun décret d'application ne sera pris s'agissant de la participation des habitants ou des collectivités territoriales au projet de production de gaz renouvelable.

La commission observe que la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier des garanties d'origine est limitée.

La FNCCR lui a rappelé en ces termes : « *La loi "Énergie-Climat" a instauré un accès gratuit pour les communes aux garanties d'origine d'électricité renouvelable produite sur leurs territoires, afin de favoriser les boucles locales de production et de consommation, notamment en mobilité électrique. La disposition existante est cependant trop restrictive dans la mesure où les communes ont majoritairement transféré la compétence qui leur est attribuée en matière de création et d'entretien de recharge en électricité* ».

Ce constat est convergent avec celui de France Gaz Renouvelables (FGR), qui a regretté les restrictions suivantes : « *Seule une commune peut faire la demande et non pas une entité administrative plus large [...] La commune ne pourra acquérir des garanties d'origine que pour verdir les infrastructures dont elle est la consommatrice de gaz [...] Les cas où l'exploitation des bâtiments ou infrastructures d'avitaillement est déléguée par la commune à des tiers ne semblent donc pas éligibles à ce transfert. La commune ne peut pas non plus revendre les garanties d'origine ainsi acquises à un tiers. Ces dispositions limitent la possibilité de développer des boucles locales de production/consommation de biogaz* ».

Si le Gouvernement a élargi l'accès aux garanties d'origine aux groupements de communes, dans le cadre de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021¹, les autres restrictions n'ont pas été levées.

Dans ce contexte, **la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 95), étendant cet accès aux métropoles.**

Au total, **les articles L. 446-18, L. 446-19 et L. 446-22 du code de l'énergie, relatifs aux garanties d'origine, ont été modifiés par l'article 3 de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021, les articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021, ainsi que les articles 95 et 96 de la loi « Climat-Résilience ».**

De plus, **l'article L. 446-23 du code de l'énergie, afférent aux sociétés locales, a été remplacé par l'article L. 294-1 du même code, par les articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021.**

(x) Garanties d'origine pour la production d'hydrogène d'origine renouvelable (article 52)

L'article 52 a institué un même dispositif de garantie d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable, dont les modalités d'application doivent être précisées par décret en Conseil d'État.

L'article L. 447-1 du code de l'énergie, relatif à ces garanties d'origine, a été remplacé par l'article L. 822-3 du même code par l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021.

Les garanties d'origine appliquée à l'hydrogène d'origine renouvelable pâtissent de restrictions d'accès similaires à celles exposées précédemment pour les collectivités territoriales, à commencer par les groupements de communes et les métropoles : la commission estime crucial de les lever.

Elle a donc fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 87 II), étendant les transferts de garanties d'origine aux groupements de communes et aux métropoles.

(xi) Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) (article 54)

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 schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) ou peut être exonérée du paiement de la quote-part en raison de sa faible puissance.

¹ Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la 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 de la 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 (Article 4).

Dans ce contexte, un **décret n° 2020-382 du 31 mars 2020** est paru.

Dans deux délibérations du 21 janvier 2021¹, la CRE a approuvé les méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par Enedis et RTE dans le cadre des S3REnR.

Elle a notamment salué « *le recours aux flexibilités* », rappelant à la commission que « *recourir aux flexibilités permet de raccorder un plus grand nombre d'installations de production d'énergie renouvelable pour un même niveau d'investissement.* »

Cette décision constitue un « *préalable à l'adoption en région des S3REnR, qui permettront de développer et d'adapter le réseau électrique français pour atteindre les objectifs de la transition énergétique.* »

(xii) *Classement des réseaux de chaleur et de froid (article 55)*

L'**article 55** a prévu le classement automatique des réseaux de chaleur et de froid par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

La FNCRR a indiqué à la commission : « l'automatisation du classement va dans le bon sens mais il convient de rester attentif à la mise en œuvre de ce dispositif dans la durée. »

Depuis lors, **la loi « Climat-Résilience » (article 190) est venue affiner les modalités de ce classement : obligatoire pour les réseaux de chaleur et de froid répondant à la qualification de service public industriel et commercial (SPIC) et facultatif pour les autres.**

(e) La régulation des marchés de l'électricité et du gaz

(i) *Réforme du collège du comité de règlement des différends (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)*

L'**article 57** a modifié la composition du CoRDIS au sein de la CRE, réduisant le nombre de membres de 6 à 5, prévoyant que l'écart entre les hommes et les femmes ne peut être supérieur à 1 et complétant les attributions de ses membres en matière de « *lutte contre la précarité énergétique* » et d' « *aménagement du territoire* ».

Sollicitée par la commission, **la CRE indique qu' « elle salue les clarifications sur les modalités de renouvellement du Collège, et a pris acte de la réduction du nombre des membres du Collège de la CRE, passant de 6 à 5. »**

¹ CRE, Délibération n° 2021-22 du 21 janvier 2021 portant approbation des méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par RTE dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables et délibération n° 2021-23 du 21 janvier 2021 portant approbation des méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par Enedis dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

La commission se félicite de la désignation par le Président du Sénat à ce collège de Mme Valérie PLAGNOL, à l'automne 2021, l'instance étant désormais complète.

(ii) *Délégation de fonctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à son président (article 60)*

L'**article 60** a prévu que la CRE puisse déléguer des fonctions à son président.

Sollicitée par la commission, **cette dernière « salue cette évolution qui facilite les procédures internes de prise de décisions à la CRE »**

(iii) *Bac à sable réglementaire de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 61)*

L'**article 61** a autorisé la CRE et l'autorité administrative à accorder, chacune dans leur domaine de compétence, des dérogations aux conditions d'accès et à l'utilisation des réseaux et installations pour déployer à titre expérimental des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents.

Sur ce fondement, la CRE a accordé des dérogations à 9 projets en 2021, en particulier « *aux flexibilités locales, au stockage d'électricité et à l'injection de méthane de synthèse dans les réseaux* »^{1,2}, et à 16 projets en 2022 notamment sur « *les règles de raccordement sur les réseaux publics d'électricité* »^{3,4}.

Depuis lors, **la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 98) étendant le « bac à sable réglementaire » aux infrastructures de recharge de véhicules électriques (IRVE).**

(iv) *Modalités de calcul et de répartition du complément de prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) (article 62)*

L'**article 62** a modifié l'ARENH, dispositif de régulation permettant depuis 2011 aux fournisseurs alternatifs d'accéder à un prix régulé à l'énergie produite par les centrales nucléaires d'EDF.

¹ CRE, Délibération n° 2021-59 du 11 mars 2021 portant décision sur l'octroi des dérogations des dossiers soumis à la CRE dans le cadre du premier guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire prévu par la loi relative à l'énergie et au climat.

² Actualités de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : <https://www.cre.fr/Actualites/bac-a-sable-reglementaire-la-cre-accorde-des-derogations-a-9-projets-innovants>

³ CRE, Délibération n° 2022-90 du 24 mars 2022 portant décision sur l'éligibilité des dossiers soumis à la CRE dans le cadre du deuxième guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire prévu par la loi relative à l'énergie et au climat.

⁴ Actualités de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : <https://www.cre.fr/Actualites/22-projets-eligibles-au-deuxieme-guichet-du-dispositif-d-expérimentation-reglementaire>.

À cette fin, EDF vend sa production d'électricité à ses concurrents, dans une limite d'un plafond de 100 térawattheures (TWh) et au prix de 42 euros par mégawattheure (MWh) fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis de la CRE.

L'article précité de la loi « Énergie-Climat » a prévu :

- la possibilité pour les ministres précités de relever l'ARENH à 150 TWh.

- la prise en compte par eux, dans le prix de l'ARENH, de « *la stabilité des prix pour le consommateur final* », à l'initiative de la commission, sur ce second point.

De plus, l'article a modifié les compléments de prix applicables à l'ARENH.

En effet, en cas de souscription de volumes d'ARENH supérieurs à leurs droits théoriques ou leurs besoins réels, les fournisseurs alternatifs doivent s'acquitter de deux compléments de prix :

- le « complément de prix 1 » dit « CP1 » vise à neutraliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'ARENH par rapport à ses droits théoriques, pour la revendre sur le marché de gros de l'électricité, en l'obligeant à restituer à EDF la valeur de cette quantité excédentaire¹ ;

- le « complément de prix 2 » dit « CP2 »² consiste à pénaliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'ARENH par rapport à ses besoins réels, au-delà d'une marge de tolérance de 10 %, en l'obligeant à réserver à l'ensemble des fournisseurs la valeur de cette quantité excédentaire³.

La CRE est chargée de contrôler, annuellement, l'écart *ex post* entre les prévisions faites par les fournisseurs et les consommations constatées de leurs portefeuilles et de notifier, tous les trois ans, les compléments de prix.

La loi « Énergie-Climat » est venue modifier ces compléments de prix sur deux points pour prendre en compte de « *l'effet du plafonnement* » de l'ARENH et de « *la compensation des charges imputables aux missions de service public* » d'EDF.

¹ C'est pourquoi l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose que « ce complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. »

² Cumulable avec le CP1.

³ C'est la raison pour laquelle l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose que « [Ce complément] tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée de ses clients finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, et de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2. ».

L'article 62 prévoit que « *les modalités de calcul du complément de prix et de répartition du complément de prix prévue au troisième alinéa du présent II sont précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie* ».

Sur cette base a été pris le **décret n° 2020-1414 du 19 novembre 2020**.

Les novations introduites par ce décret sont les suivantes :

- le « CP1 » est réparti entre les fournisseurs si la somme de leurs droits constatée *ex-post* dépasse le plafond de l'ARENH, en évaluant la perte causée pour chaque fournisseur¹ ;

- le « CP2 » revient à l'État, ses recettes étant versées à EDF et déduites de sa compensation des charges imputables aux missions de service public.

Dans son avis sur le projet de décret, du 1^{er} octobre 2020², **la CRE a fait part de sa satisfaction** en ces termes : « *Le projet de décret précise la répartition des montants collectés au titre du CP1 introduite dans la loi "Énergie-Climat". Les dispositions proposées répondent efficacement aux défauts du cadre en vigueur signalés par la CRE : elles permettent de compenser pour un fournisseur le préjudice causé par les demandes excédentaires des autres fournisseurs, et compensent également tout éventuel préjudice subi par EDF. La nouvelle répartition proposée pour les montants collectés au titre du CP2 est pertinente et cohérente avec les changements apportés au CP1. La CRE est favorable aux dispositions relatives à la répartition des montants collectés au titre des compléments de prix proposées par le projet de décret, qui renforcent l'efficacité des termes CP1 et CP2.* »

De plus, **un arrêté du 12 février 2021**, non prévu, est venu fixer un modèle d'accord-cadre pour l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique.

Tout en se félicitant des ajustements apportés au complément de prix de l'ARENH, la commission relève que le dispositif en tant que tel suscite des critiques, tant de la part d'EDF que des fournisseurs alternatifs.

¹ Dans sa délibération, la CRE a précisé que « dans le cas où le plafond n'est pas atteint, le décret ne change pas les dispositions existantes » et que « dans le cas contraire où le plafond a été atteint lors du guichet de demande mais que la somme des droits des fournisseurs constatée *ex-post* est inférieure au plafond, la CRE évalue le montant de la compensation d'EDF. En effet, dans ce cas, la surdemande de certains acteurs a conduit EDF à livrer plus d'ARENH qu'il n'aurait dû, impliquant un préjudice à compenser dans le cas où les prix de marché se seraient avérés supérieurs au prix de l'ARENH. »

² CRE, Délibération n° 2020-251 du 1^{er} octobre 2020 portant avis sur le projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique et la partie réglementaire du code de l'énergie relative à la compensation des charges de service public de l'énergie, p. 5.

Depuis lors, le **décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 et deux arrêtés du 11 mars 2022**, non prévus, ont relevé à 120 TWh le plafond de l'ARENH et à 46,2 € / MWh, du 1^{er} avril au 31 décembre 2022, dans le cadre du « *bouclier tarifaire* » introduit par le Gouvernement pour lutter contre la hausse des prix de l'électricité.

Interrogée par la commission, **la CRE a rappelé qu'elle « recommande depuis 2019 d'augmenter le plafond de l'ARENH, le cas échéant en augmentant le prix de 42 €/MWh qui n'a pas bougé depuis 2012. Dans son rapport du 1^{er} août 2020, elle recommandait également de porter le plafond du mécanisme à 150 TWh »**

Dans son avis sur ce relèvement, du 31 mars 2022¹, **la CRE a également fait part de sa satisfaction**, tout en précisant que « *tout client qui a souffert ou souffrira de prix élevés de l'électricité en 2022 doit bénéficier a minima d'une répercussion intégrale de la valeur des volumes additionnels d'ARENH que son profil engendre, quelle que soit la forme de son contrat de fourniture* ».

Dans un récent rapport d'information², **la commission a appelé à évaluer les effets du « bouclier tarifaire », dont le relèvement précité de l'ARENH, sur les consommateurs d'énergie comme les fournisseurs et producteurs, à commencer par le groupe EDF.**

(v) *Tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) (article 63)*

L'**article 63** a prévu la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRVG.

Cette suppression doit intervenir :

- pour les consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an, le premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi « *Énergie-Climat* » (soit le 1^{er} décembre 2020) ;

- pour les consommateurs finals domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an ainsi que pour les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 000 kilowattheures par an et les syndicats des copropriétaires d'un tel immeuble, le 1^{er} juillet 2023.

¹ CRE, Délibération n° 2022-98 du 31 mars 2022 portant orientations et décision sur les modalités de répercussion des volumes additionnels d'ARENH dans les offres de fourniture.

² Rapport d'information « L'impact de la transition énergétique sur la sécurité d'approvisionnement électrique : la France est-elle en risque de "black-out" ? » de MM. Daniel GREMILLET, Jean-Pierre MOGA et Jean-Jacques MICHAU, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 551 (2021-2022) - 25 janvier 2022, p. 11.

Dans cette perspective, il est prévu :

- la désignation d'un fournisseur de dernier recours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, pour les clients finals domestiques raccordés au réseau public de distribution de gaz naturel et ne trouvant pas de fournisseur ;

- la désignation d'un fournisseur de secours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;

- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVG de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVG à toute entreprise de fourniture de gaz ;

- une communication auprès du grand public du MNE et de la CRE au sujet de la disparition progressive des TRVG ;

- la publication mensuelle par la CRE du prix moyen de fourniture de gaz naturel et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge moyenne réalisée par les fournisseurs de gaz naturel.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours et de secours, et notamment les modalités de désignation de ces fournisseurs et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRVG doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs ou celles que les fournisseurs doivent communiquer à la CRE.

Sollicitée par la commission, **la CRE a indiqué que la mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours - en gaz - et de secours - en électricité - est « attendue de longue date par les acteurs de marché car ils sont indispensables au bon fonctionnement des marchés de détail »,** précisant que *« l'augmentation du nombre de fournisseurs d'électricité et de gaz pourrait conduire à la défaillance de certains d'entre eux dans les prochaines années ».*

Dans ce contexte, **la CRE estime que « de manière tout à fait surprenante et anormale » la loi « ne confie aucun rôle à la CRE dans l'organisation de ces dispositifs, pas même un avis sur le décret en Conseil d'État correspondant ».**

En effet, **elle a simplement** *« un rôle d'exécution, concernant, notamment, l'organisation des appels d'offres permettant de sélectionner les fournisseurs auxquels ces rôles seront confiés ».*

Pour ce qui concerne le marché du gaz, il restait 36 000 sites professionnels sur un total de 650 000 au TRVG au 1^{er} novembre 2020, qui ont tous basculé vers des offres de marché de leur fournisseur historique au 1^{er} décembre 2020¹.

Interrogé par la commission, **le MNE a indiqué que la communication prévue par la loi « Énergie-Climat » a « fait l'objet courant 2020 d'un groupe de travail coprésidé par la Commission de régulation de l'énergie et le Médiateur national de l'énergie »** qui a publié un *« guide pédagogique de 10 pages pour aider les professionnels concernés par la fin des tarifs réglementés gaz le 1^{er} décembre 2020 et la fin des tarifs réglementés d'électricité le 1^{er} janvier 2021. »*²

De plus, **il a précisé à la commission qu'« il répond aux questions des consommateurs sur la fin des tarifs réglementés »** via *« le service d'informations Énergie-Info »*³, *« a édité un dépliant qu'il met à la disposition des maires et des associations de consommateurs »* et *« a publié des fiches et vidéos d'information ».*

Surtout, le MNE a relevé plusieurs difficultés.

Tout d'abord, *« il a été saisi par des consommateurs qui rencontrent des difficultés lorsque leur fourniture se situe sur le territoire d'une entreprise locale de distribution (ELD) dans lesquelles il n'y a pas de concurrence dans les faits ».*

De plus, *« à l'approche de la suppression des tarifs réglementés de vente pour l'ensemble des consommateurs le 1^{er} juillet 2023, le médiateur observe et craint une augmentation significative des démarchages et des mauvaises pratiques commerciales ».*

Ce sont en effet 1 883 litiges, soit 8 % d'entre eux, qui portaient en 2019 sur de telles pratiques.

Au total, *« [il] considère qu'une communication du Gouvernement sur la fin des tarifs réglementés de vente de gaz serait souhaitable pour apporter de la confiance et de la lisibilité aux consommateurs concernés ».*

La commission retient les difficultés relevées par la CRE et le MNE.

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² En outre, le Médiateur national de l'énergie a précisé qu'« un guide pour les particuliers devrait être réalisé cette année. »

³ Qui constitue le guichet unique des pouvoirs publics pour informer les consommateurs sur leurs droits et leurs démarches en matière de fourniture d'énergie.

Soucieuse d'une mise en œuvre optimale des fournisseurs de dernier recours et de secours, elle propose de consolider les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

Afin d'accompagner au mieux l'extinction des TRVG, elle plaide pour le lancement par le Gouvernement d'une campagne d'information grand public sur la fin des TRVG.

En parallèle, elle estime indispensable de répondre aux difficultés rencontrées par certains consommateurs situés dans les territoires d'ELD et de prévenir et réprimer les pratiques commerciales abusives.

(vi) Tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité (article 64)

L'article 64 a prévu la suppression de certains tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRVE.

Cette suppression est intervenue le 1^{er} janvier 2021 pour les consommations finales non domestiques dont la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères et qui emploient plus de 10 personnes ou dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels excède 2 millions d'euros.

Dans cette perspective, il a été prévu :

- la désignation d'un fournisseur de secours d'électricité, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;

- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVE de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVE à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVE à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- le maintien chez leur fournisseur historique en offre de marché des clients perdant leur éligibilité aux TRVE n'ayant pas souscrit à une offre de marché au 31 décembre 2020 ;

- une communication auprès du grand public du MNE et de la CRE au sujet de la disparition progressive des TRVE.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre du fournisseur de secours, et notamment les modalités de désignation de ce fournisseur et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019**, un **arrêté du 26 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRVE d'électricité doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs.

Interrogée par la commission, **la CRE a rappelé qu'elle avait :**

- fixé la liste des informations devant être mise à la disposition des fournisseurs, en proposant d'exclure *« les données individuelles du titulaire du contrat »* afin de trouver un *« équilibre entre la protection des données des consommateurs et l'efficacité de la prospection commerciale des fournisseurs »* dans une délibération du 21 novembre 2019¹ ;

- précisé certaines modalités opérationnelles liées à la bascule entre, dans une délibération du 7 octobre 2020 ² ;

- émis un avis favorable sur l'ensemble des conditions contractuelles des fournisseurs n'étant pas de nature à verrouiller le marché, à l'exception de celles présentées par 4 entreprises locales de distribution (ELD), dans une délibération du 5 novembre 2020³ ;

Au total, sur environ 3 millions de clients professionnels encore au TRVE fin 2019, plus de 1,3 million d'entre eux ont perdu le droit de disposer d'un contrat aux TRVE au 1^{er} janvier 2021 : 700 000 clients ont quitté les TRVE pour une offre de marché et 510 000 ont été transféré automatique vers une *« offre de bascule »*.

Dans ce contexte, **la CRE « se réjouit » que « l'opération de fin des tarifs réglementés [se soit] déroulée sans difficulté » ; pour autant elle considère « le résultat chiffré mitigé [...] car 510 000 [clients] n'ont pas saisi cette opportunité d'optimiser leur facture et leur qualité de service ».**

Sollicitée par la commission sur l'extinction des TRVE, **EDF a indiqué qu'elle « a su respecter l'ensemble des dispositions imposées par la loi et les délais associés malgré des contraintes opérationnelles fortes et un volume très important de clients concernés, en mobilisant et formant les ressources humaines nécessaires ».**

De son côté, **le MNE a rappelé qu'« il est regrettable qu'un [...] dispositif de fournisseur de dernier recours n'ait pas été prévu pour l'électricité ».**

¹ CRE, Délibération n° 2019-256 du 21 novembre 2019 portant proposition d'arrêté fixant la liste des données que les fournisseurs proposant des contrats aux tarifs réglementés de vente d'électricité doivent mettre à disposition des fournisseurs d'électricité qui en font la demande.

² CRE, Délibération n° 2020- du 7 octobre 2020 portant communication sur les modalités opérationnelles de sortie des clients perdant leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité le 31 décembre 2020

³ CRE, Délibération n° 2020-270 du 5 novembre 2020 portant avis conforme sur les conditions du contrat d'électricité communiqué par les fournisseurs historiques à leurs clients perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché au 31 décembre 2020.

Pour les TRVE comme les TRVG, la commission estime nécessaire de conforter les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

(vii) Outil de comparaison du Médiateur de l'énergie (MNE) (article 66)

L'**article 66** a modifié l'article L. 122-3 du code de l'énergie pour prévoir que le MNE 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.

Le MNE a précisé à la commission que le comparateur d'offres était opérationnel : pour l'année 2020, 1,3 million de consommateurs l'ont utilisé contre 650 000 l'année précédente, soit une hausse de 100 %. Pour le seul mois de janvier 2021, on dénombre déjà 143 000 visites environ. 1 300 consommateurs n'ayant accès à Internet ont demandé à bénéficier d'un envoi postal des résultats du comparateur d'offres.

Le **décret n° 2021-438 du 14 avril 2021** est venu préciser les critères de tri du comparateur d'offres permettant de distinguer les offres commerciales.

Ce décret prévoit notamment que le comparateur d'offres rende compte, pour les offres d'électricité comme de gaz, de la part d'énergie produite à partir d'énergies renouvelables certifiée *via* des garanties d'origine, du principal pays d'implantation et de la principale filière technologique, de l'engagement de la part du fournisseur et d'un éventuel label porté par l'ADEME.

Sur ce point, le MNE a alerté la commission sur le fait que *« certains critères prévus par le projet de décret [...] nécessitent des développements informatiques du comparateur, et donc des charges² [...] Indépendamment des charges supplémentaires que cela peut occasionner, le médiateur souhaite informer attirer l'attention du Parlement sur le fait qu'un encadrement trop rigide du comparateur et la multiplication des informations devant être publiées risquent de nuire à la clarté et à la lisibilité des offres ».*

Aussi la commission appelle-t-elle à préserver la clarté et limiter le coût du comparateur d'offres ; pour autant, elle estime nécessaire que cet outil distingue clairement les offres de marché qui relèveraient du dispositif des offres dynamiques, dans un souci d'information et de protection des consommateurs.

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.

² Selon le MNE, le coût du comparateur d'offres a ainsi déjà doublé depuis 2020 car « le Médiateur a fait procéder à la refonte de ce comparateur, notamment pour renforcer la robustesse de son architecture d'hébergement ».

Une campagne de communication grand public au sujet des offres dynamiques mériterait également d'être conduite, par la CRE et le MNE, afin d'en préciser leurs avantages et leurs inconvénients du point de vue des consommateurs, en particulier liés à la volatilité des prix.

C'est la raison pour laquelle la commission a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (V et VI de l'article 96) prévoyant une distinction des offres à tarification dynamique dans le comparateur d'offres du MNE, ainsi qu'une campagne d'information grand public sur ces offres par le MNE et la CRE, en précisant leurs avantages et leurs inconvénients du point de vue des consommateurs, en particulier ceux liés à la volatilité des prix.

(2) Les habilitations à légiférer par ordonnance

Début avril 2022, 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été prises mais 3 ordonnances sur 15, soit 20 %, ont été abandonnées.

(a) Les ordonnances prévues

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, de 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 liée à la transposition ou à l'entrée en vigueur des 4 directives¹ et 3 règlements² prévus par le Paquet européen « Une énergie propre pour tous » ou « Paquet d'hiver » ;

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

- 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 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'établissaient initialement 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.

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).

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.

La commission relève que la crise de la Covid-19 a eu une incidence sur ces délais : en effet, la loi dite « *d'urgence sanitaire* », du 23 mars 2020¹, a étendu de 4 mois les délais dans lesquels le Gouvernement était habilité à légiférer par ordonnance, dès lors qu'ils n'avaient pas expiré à sa date de publication.

(b) Les ordonnances prises

(i) *Accompagnement des fermetures de centrales à charbon (article 12)*

Une **ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020**² a été publiée.

Elle a ouvert à ces salariés par les fermetures de centrales à charbon plusieurs mesures d'accompagnement social, variant selon leur situation :

- tout d'abord, les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire au titre du congé de reclassement (article 4), d'un congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (article 6), d'une indemnité en cas de retour à l'emploi (article 8) et de prestations par une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emplois (articles 5 et 8) ;

- de leur côté, les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention peuvent disposer d'un congé spécifique de maintien dans l'emploi (article 24) et de l'appui de la cellule précitée (article 25) ;

- enfin, les salariés des entreprises appartenant à la chaîne de la sous-traitance des entreprises exploitant des centrales à charbon peuvent disposer des actions de la cellule susmentionnée (article 39).

Un **décret n° 2021-297 du 18 mars 2021** est venu préciser les conditions d'application de cette ordonnance.

Tout en saluant ces dispositions, nécessaires, **la commission relève plusieurs difficultés :**

- en premier lieu, **la palette de dispositifs sociaux mis en place par l'État est moins importante que celle promise dans l'étude d'impact annexée à la loi « *Énergie-Climat* », qui prévoyait tout à la fois « *un abondement complémentaire au congé de reclassement [...] des primes de reclassement rapide ou des compléments temporaires de rémunération dans le cas d'un retour à l'emploi sur un emploi moins bien rémunéré que l'emploi initial [...] des aides à la mobilité géographique et à la formation ainsi que des cellules de reclassement* »³ ;**

¹ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (Article 14).

² Ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

³ Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

- par ailleurs, **les mesures d'accompagnement social varient selon les entreprises des salariés**, ceux des entreprises sous-traitantes ne bénéficient que d'« *actions [...] d'une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emploi par anticipation* » dont les critères d'éligibilité, la durée d'application et les modalités de financement sont renvoyés à un décret ;

- **un autre point d'attention est la durée des dispositifs prévus** : 12 à 18 mois pour le congé d'accompagnement des salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon (article 7), 24 à 30 mois pour le congé spécifique de maintien dans l'emploi pour les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention (article 25), une durée d'application du dispositif précisée par décret pour les actions de la cellule dont bénéficient les salariés des entreprises sous-traitantes (article 39).

- en outre, **la participation de l'État est inégale selon les situations** :

- Pour les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon, l'État prend en charge l'allocation complémentaire au titre du congé de reclassement et le congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (articles 4 et 9), l'ancien employeur finançant un bilan dans le cadre du premier dispositif et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions dans le cadre du second (article 19) et le nouvel employeur 10 à 20 % du congé d'accompagnement (article 15) ;
- Pour les salariés intervenant dans les ports et la manutention, l'État prend en charge le congé d'accompagnement spécifique pour le maintien de l'emploi (article 28), l'ancien employeur finançant une part correspondant à au moins 65 % de la rémunération et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions (articles 28 et 37) et le nouvel employeur 5 à 10 % du congé d'accompagnement (article 34) ;
- Pour les salariés des entreprises sous-traitantes, la participation de l'État au financement de la cellule et de ses actions est définie par décret (article 39).

- enfin, **il n'est fait aucune référence, ni au statut des salariés ni aux territoires concernés**, dans cette ordonnance.

Au total, **la commission fait observer que l'accompagnement social des fermetures de centrales à charbon est décevant au regard de l'encadrement adopté par le législateur** ; en effet, elle avait souhaité :

- **rappeler la responsabilité entière de l'État dans le financement des mesures d'accompagnement social**, dans la mesure où c'est lui qui a décidé la fermeture des centrales à charbon ;

– **mettre sur le même plan l’ensemble des salariés concernés** – ceux des entreprises exploitants les centrales à charbon, mais aussi des entreprises intervenants dans les ports et les docks et dans l’ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

– **tenir compte du statut des salariés et des collectivités territoriales affectées**, dans la mise en œuvre de cet accompagnement social.

Sur ce dernier point, **la commission regrette vivement que le Gouvernement ait refusé l’abondement, de plus de 40 M d’euros, de la sous-action du programme 174 *Énergie, climat, après-mines* dédié à la revitalisation des territoires, que son rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » a fait adopter dans le cadre de l’examen des lois de finances initiales pour 2020 et 2021.**

Enfin, **la commission relève que la mise en œuvre de l’ordonnance doit faire l’objet d’une présentation par le Gouvernement, un an après sa mise en œuvre, devant les commissions compétences du Sénat et de l’Assemblée nationale** : cette présentation aurait donc dû avoir lieu avant le 29 juillet 2021.

L’article 44 de la loi « *Climat-Résilience* », issu d’un amendement gouvernemental adopté à l’Assemblée nationale, a procédé à la ratification expresse de l’ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020¹.

À cette occasion, **la commission a fait adopter un amendement visant à compléter le « *filet social* » proposé pour les salariés des entreprises exploitant des centrales à charbon et ceux relevant de la convention collective nationale unifiée ports et manutention.**

Il vise à prévoir explicitement la reprise ou le report du congé d’accompagnement, institué par l’ordonnance, afin d’appliquer à ces salariés les garanties minimales prévues par le droit commun.

(ii) *Dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans les domaines de l’énergie et du climat (2° et 3° du I article 39).*

Une ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020² a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance³, elle permet de « *finaliser* » la transposition de deux directives⁴ et de « *débuter* » celle d’une autre directive¹, toutes issues du « *Paquet d’hiver* ».

¹ *Auparavant, un projet de loi ratifiant l’ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020 avait été déposé à l’Assemblée nationale le 21 octobre 2020.*

² *Ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union européenne dans le domaine de l’énergie et du climat.*

³ *Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d’adaptation au droit de l’Union dans le domaine de l’énergie et du climat.*

⁴ *Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l’efficacité énergétique et de la directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.*

En premier lieu, **cette ordonnance complète les obligations liées à la performance énergétique des bâtiments avec :**

- l'installation de systèmes d'automatisation et de contrôle dans les bâtiments tertiaires, neufs ou existants, et de systèmes de régulation automatique de la température, dans les bâtiments résidentiels ou tertiaires, neufs ou existants, lorsque cela est « *techniquement et économiquement réalisable* » (article 1^{er}) ;

- l'extension, aux systèmes de chauffage, des obligations d'inspection et d'entretien prévues pour les chaudières et les systèmes de climatisation (article 3).

En second lieu, **l'ordonnance renforce l'information des consommateurs d'énergie dans deux cas de figure :**

- d'une part, **elle institue dans le code de l'énergie un chapitre dédié aux « *contrats d'abonnement à un réseau de chaleur ou de froid* »,** qui garantit aux abonnés des modalités de facturation, un accès gratuit aux données de consommation, un droit de déconnexion et enfin, dans le cas d'un bâtiment résidentiel ou tertiaire, une évaluation de la consommation de chaleur et de froid et la transmission d'une note d'information sur ces données de consommation (article 2) ;

- d'autre part, **elle modifie loi sur les « *copropriétés* » du 10 juillet 1965² et la loi sur les « *rappports locatifs* » du 6 juillet 1989³** pour offrir aux locataires ou aux propriétaires d'un logement équipé d'un dispositif de mesure individualisée des consommations une note d'information de leur consommation, comportant une comparaison avec l'année précédente et un utilisateur moyen (articles 4 et 5)⁴.

La commission salue la transposition de ces directives, en particulier celles liées à l'efficacité et à la performance énergétique des bâtiments, qui complétera utilement les obligations d'inspection régulière et de contrôle automatisés des systèmes de chauffage et de ventilation.

En revanche, **elle s'interroge sur la brièveté de cette ordonnance, qui tient en 7 articles, contre une trentaine pour la première directive⁵ et une quinzaine pour la seconde⁶.**

¹ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

² Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

³ 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.

⁴ Une information complémentaire est prévue à un rythme biannuel, puis mensuel, à compter du 1^{er} janvier 2022.

⁵ Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁶ Directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.

De plus, **elle constate qu'un seul article de la directive sur les énergies renouvelables¹ est transposé par cette ordonnance** : en l'espèce l'article 24 sur les réseaux de chaleur et de froid.

L'article 96 de la loi « Climat-Résilience », issu d'un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale, a procédé à la ratification expresse de l'ordonnance n° 2020-866².

(iii) Promotion de l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables (1° et 4° du I de l'article 39)

Outre l'ordonnance susmentionnée, **deux autres ordonnances ont été prises pour transposer la directive sur les énergies renouvelables³ issue du « Paquet d'hiver ».**

En premier lieu, **une ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021⁴ a été prise pour la transposition des articles 29 à 31 de cette directive⁵, c'est-à-dire ceux ayant trait aux critères de durabilité de la biomasse.**

Depuis lors, l'article L. 281-2 du code de l'énergie soumet l'ensemble des installations de production de bioénergies aux exigences de durabilité et de réduction d'émissions de GES, qu'elles bénéficient ou non d'une aide.

L'article L. 281-3 du même code précise que la comptabilisation de l'atteinte des objectifs et obligations fixés au niveau européen en matière d'énergies renouvelables ainsi que l'éligibilité à une aide sont conditionnés au respect des critères de durabilité et de réduction d'émissions de GES.

Pour autant, l'article L. 281-4 du même code prévoit des seuils de puissance d'installations (2 MW, 20 MW ou 19,5 GWh⁶ selon les cas) en dessous desquels ces exigences ne s'appliquent pas.

La commission constate que la transposition de cette directive soulève des inquiétudes parmi les professionnels.

Le SER et FGR lui ont ainsi indiqué être préoccupés par la transposition des critères de la durabilité de la biomasse.

¹ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

² Auparavant, un projet de loi projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-866 avait été déposé au Sénat le 28 septembre 2020.

³ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁴ Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la 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.

⁵ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la 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.

⁶ De pouvoir calorifique supérieur (PCS).

De son côté, Engie a précisé que *« le calcul des seuils et des références utilisées pour définir le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre des carburants et combustibles renouvelables qui pourraient finalement être retenus par l'administration font peser un risque majeure sur la filière du biométhane. Sans différenciation par usages (mobilité et combustibles) et en s'éloignant des critères proposés par la directive, la certification de pans entiers de la production renouvelable française sera impossible. »*

Tout en plaidant pour un haut niveau de durabilité des énergies renouvelables, **la commission appelle à éviter d'introduire toute sur-transposition par rapport aux exigences européennes.**

Elle plaide aussi pour évaluer l'impact de ces nouveaux critères sur les filières des énergies renouvelables, afin d'aider les professionnels à s'y conformer de manière rapide et optimale.

En second lieu, **une ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021¹** a également été publiée.

Cette ordonnance est prise pour la transposition des autres dispositions de la directive sur les énergies renouvelables².

Aux termes de cette ordonnance, l'article L. 311-20 du code de l'énergie institue un mécanisme de garantie d'origine pour l'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération.

L'article L. 314-14 du même code prévoit l'inscription automatique sur le registre des garanties d'origine en matière d'électricité.

L'ordonnance facilite le recours aux garanties d'origine en ouvrant la possibilité :

- aux exploitants des installations d'électricité ou de gaz renouvelables d'acheter les garanties d'origine de leurs installations avant ou après leur mise aux enchères (Articles L. 314-14 et L. 446-22 du code de l'énergie) ;

- groupements de communes sur lesquels est implantée une installation d'électricité ou de gaz renouvelable de pouvoir en bénéficier (mêmes articles) ;

- auto-producteurs d'électricité renouvelable de bénéficier des garanties d'origine de l'électricité autoconsommée (Article L. 314-15 du même code).

¹ Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la 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 de la 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.

² Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Cette ordonnance est aussi prise pour la transposition de l'article 16 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité¹ issue du « *Paquet d'hiver* », qui concerne les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes.

Les articles L. 291-1 et L. 292-1 du même code définissent respectivement ces communautés.

La commission relève que l'ordonnance abroge certaines dispositions du code de l'énergie issues de l'article 40 de la loi « *Énergie-Climat* », par lesquelles elle avait introduit ces notions en droit interne.

Plus grave, elle constate que certaines dispositions protectrices, pour les consommateurs et les collectivités territoriales, qu'elle avait fait adopter ont été supprimées par le Gouvernement.

L'absence d'activité commerciale ou professionnelle principale exercée par un membre d'une communauté énergétique renouvelable a bien été reprise.

Il en va de même de l'absence de détention ou d'exploitation du réseau de distribution de l'électricité et du gaz par une communauté énergétique renouvelable ou une communauté d'énergie citoyenne.

En revanche, l'ordonnance ouvre à ces communautés la possibilité à de créer, détenir ou gérer un réseau de chaleur ou de froid, après simple information de la collectivité territoriale AODE.

Or, l'article L. 315-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi « *Énergie-Climat* », disposait qu'« *une communauté d'énergie renouvelable définie au même article L. 211-3-2 ou une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la 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 (refonte) ne peuvent détenir ou exploiter un réseau de distribution.* ».

Par ailleurs, l'encadrement des pouvoirs de décision de certaines entreprises au sein d'une communauté d'énergie citoyenne n'a pas été maintenu.

En effet, l'article L. 211-3-3, issu de l'article 40 de la loi « *Énergie-Climat* », disposait que « *lorsqu'une entreprise participe à une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la 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 (refonte), elle ne peut disposer de pouvoirs de décision au sein de cette communauté si elle exerce une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est son principal domaine d'activité économique.* »

¹ 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.

La commission appelle le Gouvernement à réintroduire le cadrage des communautés énergétiques renouvelables et des communautés d'énergie citoyenne, issu des travaux du Sénat.

Complémentairement, les articles L. 315-1 et L. 315-2-2 du code de l'énergie, tels que modifiés par cette ordonnance, étendent les opérations d'autoconsommation :

- en assimilant à un autoconsommateur individuel l'opérateur d'une infrastructure de recharge ouverte au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;

- en étendant aux points de soutirage situés sur le réseau public de distribution d'électricité dans le cas d'une opération d'autoconsommation collective qualifiée d'« étendue » ;

Enfin, l'article L. 641-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, est complétée par des objectifs d'énergie renouvelable pour le secteur des transports.

L'article 96 de la loi « Climat-Résilience », issu d'un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale, a procédé à la ratification expresse des ordonnances n° 2021-235 et n° 2021-236¹.

(iv) *Marché intérieur de l'électricité (4° du I et 3° du II de l'article 39)*

Une **ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021²** a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance³, elle permet de *transposer* » la directive sur le marché intérieur de l'électricité d'« adapter » la législation au règlement sur ce même marché⁴, tous deux issus du « *Paquet d'hiver* ».

Ce rapport précise que l'ordonnance prévoit, en matière de fourniture d'électricité (chapitre I^{er}) :

- l'information des clients en cas de modification contractuelle relative à la détermination du prix ;

¹ Auparavant, un projet de loi projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-235, n° 2021-236 et n° 2021-237 avait été déposé au Sénat le 26 mai 2021.

² Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la 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, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

³ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la 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, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁴ Règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité.

- la fourniture aux clients qui le demande d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- l'extension de certaines dispositions relatives au contenu des factures et des contrats aux grands consommateurs

- la fourniture aux clients qui le demande d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- la suppression du versement mutualisé.

S'agissant des réseaux d'électricité, l'ordonnance prévoit (chapitres II, III et V) :

- la facilitation du recours à la flexibilité par les gestionnaires de réseaux ;

- des mesures pour favoriser le développement du stockage ;

- l'obligation pour les gestionnaires de réseaux de distribution de réaliser un plan d'investissement ;

- l'extension aux réseaux fermés de distribution de toutes les obligations des réseaux publics.

Sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, l'ordonnance prévoit (chapitre VII) :

- la modification du critère de sécurité d'approvisionnement fixé par le ministre chargé de l'énergie ;

- la suspension du fonctionnement du mécanisme de capacité pour une année du mécanisme de capacité par le ministre chargé de l'énergie ;

- l'exclusion du mécanisme de capacité de certaines installations en fonction de leurs émissions de GES.

Enfin, l'ordonnance interdit aux gestionnaires de réseaux de distribution (chapitre IV et V) :

- de détenir des installations de stockage.

- de gérer ou développer des bornes de recharge de véhicules électriques.

La commission relève que la transition d'une directive¹ du « Paquet d'hiver » suscite plusieurs craintes.

D'une part, le MNE s'inquiète de « l'obligation qui va être faite aux fournisseurs d'électricité ayant plus de 200 000 clients de proposer des offres à tarification dynamique » et souhaite que « les modalités de commercialisation et les risques d'augmentation des prix soient encadrés par le législateur, dans le but de protéger les consommateurs domestiques et les petits professionnels ».

¹ 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.

D'autre part, la FNCCR s'étonne « *du peu de place faite aux AODE propriétaires des ouvrages de distribution d'électricité et en charge de l'aménagement du territoire en tant qu'autorité organisatrice de la distribution de l'énergie, dans l'élaboration du plan d'investissements des réseaux* ».

Ces critiques ne sont pas partagées par la CRE, qui a rendu un avis sur le projet d'ordonnance transposant la directive du 5 juin 2019¹.

Dans sa délibération du 17 décembre 2020², la CRE a émis des avis :

- favorables sur la majorité des articles, recommandant de « *transposer le plus fidèlement possible les dispositions de la directive concernant les offres à tarification dynamique, la protection des consommateurs et le fonctionnement des marchés* » ;

- défavorable sur plusieurs articles prévoyant des décrets, « *qui viendraient encadrer inutilement les compétences directement octroyées à la CRE par la directive, par exemple sur les plans de développement des réseaux ou sur rôle des gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) vis-à-vis de l'intégration de l'électromobilité dans le réseau électrique.* »

L'article 96 de la loi « Climat-Résilience », issu d'un amendement gouvernemental adopté à l'Assemblée nationale, **a procédé à la ratification expresse de l'ordonnance n° 2021-237 du 29 juillet 2020³.**

Pour autant, **la commission appelle à évaluer la mise en œuvre des « offres dynamiques » et à associer AODE à l'élaboration du plan d'investissement des réseaux.**

(v) *Terminologie, production, transport, stockage, traçabilité de l'hydrogène et cadre de soutien à celui produit par électrolyse de l'eau à partir de sources renouvelable ou bas-carbone (article 52)*

L'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021⁴ a été prise.

¹ 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 CRE, Délibération n° 2020-313 du 17 décembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance portant transposition de la 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.

³ Auparavant, un projet de loi projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2021-235, n° 2021-236 et n° 2021-237 avait été déposé au Sénat le 26 mai 2021.

⁴ Ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

En préambule, la commission rappelle que l'ordonnance prise par le Gouvernement va bien au-delà de l'habilitation ouverte par le législateur, relevant à ce titre qu'elle abroge purement et simplement plusieurs dispositions du code de l'énergie :

- la section 5 du chapitre VI du titre IV du livre IV du code de l'énergie sur « les garanties d'origine », créé par la loi « Énergie-Climat », par lequel le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour le biogaz ;

- le chapitre VII du même titre sur « les dispositions relatives à la vente d'hydrogène », créé par l'article 30 de la loi « Énergie-Climat », par lequel le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable ;

- le II de l'article 30 de la loi « Énergie-Climat », qui prévoit l'application du critère du « bilan carbone » aux dispositifs de soutien « publiés dans un délai de douze mois suivant l'application de la présente loi ».

Si la commission peut comprendre qu'une recodification du code de l'énergie ait rendu nécessaire la suppression des dispositions relatives au biogaz et à l'hydrogène introduites par le législateur, **elle regrette cependant ces modifications par voie d'ordonnance de dispositions législatives récemment adoptées par le Parlement.**

Surtout, **elle estime inacceptable la suppression**, au détour d'une ordonnance, **de la date d'application du critère du « bilan carbone »**, qui constitue un apport essentiel du Sénat aux appels d'offres lancés par le Gouvernement en matière d'énergies renouvelables.

Aucune recodification ne peut justifier cette suppression, qui est sans rapport avec l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Interrogée sur ce point par la commission, la DGEC a indiqué qu'il s'agit d'un « toilettage », précisant que « le délai de 12 mois n'ayant plus ni sens ni portée en 2021 ».

Pour ce qui la concerne, **la commission considère que la suppression de ce délai retire une garantie à l'application effective du critère du « bilan carbone »**, pourtant essentielle pour protéger nos industriels français et européens du dumping environnemental et, partant, relocaliser la chaîne de valeur des EnR.

C'est pourquoi elle a fait adopter un amendement à la loi « Climat-Résilience » (article 90) prévoyant le rétablissement de la date d'application du critère du « bilan carbone », pour les projets d'énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

S'agissant du contenu de l'ordonnance en tant que tel, la **commission relève plusieurs observations.**

En premier lieu, **l'ordonnance donne une application à l'hydrogène** entendu comme « *le gaz composé, dans une proportion déterminée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de molécules de dihydrogène, obtenu après mise en œuvre d'un procédé industriel* ».

Plusieurs types d'hydrogène sont ainsi définis :

- l'hydrogène renouvelable, produit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables ou toute autre technologie utilisant une ou plusieurs de ces sources et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages et dont les émissions de GES sont inférieures ou égales à un seuil ;

- l'hydrogène bas-carbone, dont les émissions de GES sont inférieures ou égales au seuil prévu pour les énergies renouvelables sans pouvoir recevoir cette qualification faute d'en remplir les autres critères ;

- l'hydrogène carboné, n'étant ni renouvelable, ni bas-carbone ;

- l'hydrogène coproduit lors d'un procédé industriel, dont la fonction n'est pas d'obtenir cet hydrogène et qui est autoconsommé¹.

En outre, **un dispositif de soutien public est prévu pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.**

Dans ce cadre, **l'autorité administrative peut ouvrir à ces installations un dispositif de soutien** pour atteindre les objectifs énoncés au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie² (Article L. 812-2 du même code).

Ce soutien prend la forme d'une aide au fonctionnement ou d'une combinaison d'une aide à l'investissement et au fonctionnement.

Les candidats sont sélectionnés au terme d'une procédure de mise en concurrence en tenant compte de leur rentabilité économique, de leurs émissions de GES et de l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale.

L'aide ainsi attribuée fait l'objet d'un contrat entre l'État et le bénéficiaire ou son mandant sur une durée maximale de 20 ans ; elle tient compte des autres aides financières ou fiscales et ne peut excéder un niveau raisonnable de rémunération des capitaux compte tenu des risques inhérents aux activités.

L'aide au fonctionnement fait l'objet de périodes d'expérimentation pour les petits et moyens projets ainsi que pour les filières non matures.

¹ Il est précisé que cet hydrogène est exclu de l'objectif de décarbonation énoncé au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

² Qui vise à « développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 ».

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, précise les conditions de ce dispositif de soutien.

Par ailleurs, l'ordonnance institue deux dispositifs de garantie, attestant du caractère renouvelable ou bas-carbone de l'hydrogène produit.

D'une part, l'hydrogène peut bénéficier d'une garantie de traçabilité si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone n'est pas mélangé à un autre type d'hydrogène ou à un autre gaz entre sa production et sa consommation.

D'autre part, il peut disposer d'une garantie d'origine si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone est susceptible d'être mélangé entre sa production et sa consommation ou si la garantie émise est susceptible d'être cédée indépendamment de l'hydrogène produit.

Il est prévu que ces garanties de traçabilité ou d'origine ne puissent être :

- émises au-delà d'une pour chaque unité d'hydrogène produite correspondant à 1 MWh ;

- valables au-delà de 12 mois, l'utilisation d'une garantie valide pouvant être déclarée au-delà de six mois suivant l'expiration de la période de validité.

S'agissant des garanties d'origine, il est également prévu :

- qu'un organisme de gestion des garanties de production d'hydrogène soit désigné par l'autorité administrative pour assurer leur délivrance, leur transfert, leur annulation, leur suivi et leur contrôle, et tienne notamment à jour un registre électronique national de ces garanties ;

- que les installations bénéficiant d'un contrat d'aide soient enregistrées d'office à ce registre par l'organisme de gestion et que les garanties d'origine associées soient d'office émises au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit, à la commune sur le territoire duquel est implantée l'installation qui en fait la demande ;

- que le ministre de l'énergie dispose de pouvoir d'enquêtes, de contrôle et de sanction administrative, dont une sanction pécuniaire à l'encontre de l'organisme de gestion ne pouvant excéder 10 % des frais de tenue du registre ou à l'encontre du demandeur à raison de 10 euros par équivalent en MWh d'hydrogène produit ayant donné lieu à la délivrance de garanties.

Enfin, l'ordonnance applique :

- à l'hydrogène produit et consommé sur un même site, instantanément ou après une période de stockage, par un ou des producteurs et un ou des consommateurs liés entre eux, le cas échéant, au sein d'une personne morale, le droit des consommateurs à l'autoconsommation, le site d'autoproduction et les points d'expédition et de réception devant être précisés par voie réglementaire ;

- à la vente d'hydrogène renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel le chapitre V du titre IV du livre IV du code de l'énergie, tout en précisant que les activités de production et vente d'hydrogène renouvelable aux consommateurs finals « *s'exercent au sein de marchés concurrentiels et ne sont pas régulées au titre du présent code* » ;

- au transport et à la distribution d'hydrogène renouvelable assuré par les gestionnaires des réseaux de transport ou de de distribution de gaz, certaines dispositions prévues par les titres III et V du livre IV du code de l'énergie ;

- au stockage de l'hydrogène effectué dans des stockages de gaz combustible et de gaz naturel, les dispositions prévues pour les stockages souterrains par les titres I^{er} et III du livre II du code minier.

En second lieu, **l'ordonnance modifie le cadre existant relatif aux garanties d'origine du biogaz.**

Pour ce faire, elle crée un dispositif de « *garanties d'origine de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel* » dont les « *garanties d'origine de biogaz* » ne sont plus qu'une sous-catégorie.

Le droit applicable reste globalement le même que celui adopté par l'article 50 de la loi « *Énergie-Climat* ».

Dans sa délibération du 24 septembre 2020¹, la CRE a indiqué « *[prendre] acte du projet d'ordonnance, qui reprend la distinction entre l'hydrogène renouvelable et l'hydrogène bas-carbone créée par la loi relative à l'énergie et au climat, alors que ces deux catégories contribueront de la même manière à l'objectif poursuivi, qui est la décarbonation de l'hydrogène.* »

Dans ce cadre, la CRE a émis plusieurs recommandations :

- appelant à ne pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien public apporté et à appliquer les garanties d'origine prévue pour l'hydrogène renouvelable à l'hydrogène bas-carbone ;

- relevant la complexité de la juxtaposition de deux types de garanties de production d'hydrogène : les garanties de traçabilité et les garanties d'origine ;

- s'interrogeant sur la maturité de la filière hydrogène qui justifierait des contrats de gré à gré plutôt que des appels d'offres ;

- estimant nécessaire d'établir des critères de recevabilité et de sélection des offres objectifs, quantifiables et non discriminatoires avec une prépondérance accordée au prix et la prise en compte de critères environnementaux ;

¹ CRE, Délibération n° 2020-231 du 24 septembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'hydrogène.

- considérant nécessaire de se prononcer sur l'ensemble du dispositif de soutien, en étant saisie pour avis du décret en Conseil d'État.

Interrogée par la commission, la CRE a précisé qu'elle n'avait pas encore été formellement saisie des projets de décret et d'arrêté.

Sollicité par la commission, **France Hydrogène constate qu'« un cadre de soutien à la production d'hydrogène renouvelable et d'hydrogène bas-carbone est créé par l'ordonnance », ce qui constituait une « demande forte de la filière ».**

L'enjeu est de passer de 900 000 tonnes d'hydrogène fossile, aujourd'hui consommées dans l'industrie, à 6,5 GW en 2030, ce qui représente une multiplication par 1000.

Cet objectif est encore difficile d'atteinte car le coût de l'hydrogène fossile, produit par vaporeformage de gaz naturel, est de 1,5 euro par kilogramme, contre 3 fois plus cher pour l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

Pour y contribuer, **France hydrogène a fait part de plusieurs points d'attention.**

Tout d'abord, **l'hydrogène bas-carbone, c'est-à-dire produit à partir de l'électricité nucléaire, « doit être en particulier encouragé et défendu à Bruxelles, où il se heurte parfois à des visions divergentes ».**

Plus encore, **l'application du seuil en kg CO₂/kg H₂¹ doit être suivie avec attention car elle permet « de distinguer ce qui relève de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone de l'hydrogène décarboné et fossile ».**

Autre point d'attention, tout comme la CRE, **France Hydrogène estime que « le terme d'hydrogène carboné pour qualifier un hydrogène produit par des EnR mais qui ne respecterait pas le seuil d'émission pose des difficultés sémantiques »** et que **« la création des garanties de traçabilités est pour le moment complexe et risque de générer des surcoûts ».**

De surcroît, **France Hydrogène plaide pour l'institution « d'un complément de rémunération à la production »** et rappelle qu'il n'existe pas de consensus parmi ses membres sur **« question de la séparation ou non des appels d'offres en hydrogène renouvelable et hydrogène bas-carbone ».**

Enfin, au-delà de l'ordonnance, **France Hydrogène appelle à ce que « les aspects liés au stockage et au transport et à la distribution d'hydrogène [soient] pleinement traités ».**

¹ Kilogramme de dioxyde de carbone par kilogramme d'hydrogène.

La commission partage le point de vue de la CRE quant à la nécessité de ne pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien apporté à la filière, ainsi que celle de défendre l'hydrogène bas-carbone dans le cadre des négociations européennes sur la « *taxonomie verte* ».

Plus encore, elle appelle à corriger les scories de l'ordonnance en clarifiant la terminologie de l'hydrogène, en particulier l'« *hydrogène carboné* » et en articulant les dispositifs des « *garanties de traçabilité* » avec celle des « *garanties d'origine* ».

Au-delà de l'ordonnance, elle invite à étudier la faisabilité technique et l'opportunité économique d'instituer un dispositif de complément de rémunération relatif à la production d'hydrogène.

Enfin, parce que le soutien à l'hydrogène ne passe pas exclusivement par des dispositifs de soutien, elle plaide pour traiter législativement les aspects liés au stockage, à la distribution et au transport de l'hydrogène.

Dans le cadre la loi « *Climat-Résilience* », la commission a ainsi fait adopter un « *paquet législatif hydrogène* » par amendements pour :

- étendre le champ de la « *loi quinquennale* » à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone (article 87 I) ;
- faciliter le transfert de garanties d'origine prévues vers les groupements de communes et les métropoles (article 87 II) ;
- assouplir les procédures de mise en concurrence applicables sur le domaine public de l'État (article 87 III) ;
- intégrer l'hydrogène renouvelable et bas-carbone aux appels d'offres sur le stockage de l'électricité (article 85).

Pour mémoire, un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-167 a été déposé à l'Assemblée nationale le 5 mai 2021.

(vi) Réforme du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II de l'article 57)

Une ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020¹ a été prise.

Selon le rapport annexé au projet d'ordonnance², il s'est agi de modifier les procédures devant le CoRDIS, instance de règlement des différends de la CRE, afin « *d'assurer la garantie des secrets protégés par la loi et des données à caractère personnel dans le cadre des décisions rendues* » mais aussi « *d'inscrire dans la loi pour plus de sécurité juridique [...] en matière de règlement*

¹ Ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

des différends la pratique décisionnelle du CoRDIS depuis plus de dix ans, conforté par la jurisprudence administrative et judiciaire ».

Pour ce faire, **cette ordonnance a précisé les règles relatives :**

- à la vacance ou l'empêchement du président du CoRDIS (article 2) ;
- à la délibération du CoRDIS à la majorité de ses membres avec un départage par son président (article 3) ;
- au caractère contradictoire de l'instruction et de la procédure (article 4) ;
- au caractère public des audiences (article 4) ;
- aux modalités de désignation de la personne chargée de l'instruction, de demande de renseignement ou de production d'information ou d'observation, de mise en demeure et de notification des griefs (article 8) ;
- à l'exécution, la notification et à la publication des décisions (article 6), y compris de sanctions (article 16) ;
- à l'absence de mise en demeure préalable à une sanction au manquement des dispositions prévues par un règlement du 25 octobre 2011¹ concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'électricité (article 8) ou découlant l'absence de conformité à une mise en demeure ou de la production de renseignements incomplets ou erronés (article 13) ;
- aux modalités de saisine du CoRDIS en cas d'absence de conformité à une décision (article 12) ;
- à la possibilité pour la personne mise en cause de consulter le dossier et de formuler des observations avant le prononcé des sanctions (article 14) ;
- à l'impossibilité pour le CoRDIS de se saisir de fait remontant à plus de 3 ans (article 15) ;
- à la constatation des infractions par des agents disposant de pouvoirs d'enquête (article 17).

Plus substantiellement, **cette ordonnance a codifié plusieurs procédures importantes :**

- l'interdiction, pour le membre désigné, chargé de l'instruction, de participer au délibéré, y compris lorsqu'aucune mise n'a été prononcée (article 4) ;
- l'application, aux procédures du CoRDIS, des règles générales de prescription extinctive, prévues par le code civil (article 5) ;

¹ Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie ou tout autre manquement de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement du marché de l'énergie (Articles 3, 4, 5, 8, 9 et 15).

- la possibilité, pour le président de la CRE et du CoRDIS, de former un pourvoi en cassation contre un arrêt de la cour d'appel de Paris ayant annulé ou réformé une décision (article 7).

Sollicitée par la commission, **la CRE a indiqué que l'ordonnance « apporte un certain nombre de modifications et de clarifications des procédures applicables devant le comité », « permet de garantir la continuité de fonctionnement du comité en prévoyant les situations de vacance de sa présidence ou d'empêchement du président » et « clarifie les procédures suivies devant le CoRDIS en précisant les conditions de sa saisine, le déroulement des échanges contradictoires, le rôle du membre désigné en charge de l'instruction des demandes de sanction et les modalités du délibéré. »**

Pour autant, **la CRE a insisté sur « la mise en cohérence des textes réglementaires avec les dispositions législatives », un décret en Conseil d'État devant notamment préciser les modalités :**

- de détermination des astreintes ;
- de désignation du membre désigné (en matière de sanction) et du rapporteur ;
- d'adoption des décisions de clôture de l'instruction par le membre désigné lorsque la partie mise en cause se conforme à la mise en demeure ;
- de prise de certains actes de procédure du CoRDIS comme la possibilité pour le président du comité de rejeter sans instruction une demande de sanction qui serait manifestement irrecevable ou ne relèverait manifestement pas de la compétence du comité.
- du pourvoi en cassation.

S'il juge ces évolutions positives, **la commission rappelle que la réglementation applicable aux procédures devant le CoRDIS offrait déjà un cadre juridique protecteur, avant cette réforme législative.**

Surtout, **elle regrette que le Gouvernement ait refusé, à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat », sa proposition d'inscrire directement dans la loi, en lieu et place de l'habitation à légiférer par ordonnance, l'interdiction pour le membre chargé de l'instruction de participer au délibéré, y compris dans le cas où aucune : cela aurait permis d'avancer plus rapidement sur ce sujet d'importance sur le plan de la sécurité juridique.**

Pour mémoire, **un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-891 a été déposé le 7 octobre 2020 au Sénat.**

(vii) *Contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III de l'article 57)*

Une **ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020**¹ a été prise.

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 des 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.

Le montant des conventions transactionnelles de plus de 1 M 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).

Par ailleurs, un **décret n° 2020-1320 du 30 octobre 2020** est venu préciser les modalités de remboursement.

À la demande du rapporteur, la CRE a indiqué que « *l'avis du Comité ministériel de transaction (CMT) sur les modalités de remboursement prévues par la CRE a été officiellement rendu le 18 février* » et que « *la CRE va pouvoir procéder à l'instruction des dossiers.* »

Depuis lors, la CRE a institué, au printemps 2021, la plate-forme électronique précitée, dénommée « *Transaction-CSPE* »².

Pour autant, il importe de veiller à ce 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 nécessaires – le risque financier pour l'État étant évalué entre 1 Md d'euros pour le Gouvernement et 5 Mds d'euros pour l'Assemblée nationale³.

Pour mémoire, un **projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-161 a été déposé le 27 mai 2020 à l'Assemblée nationale.**

¹ 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.

² Cette plateforme est consultable ci-après : <https://transaction-cspe.cre.fr/dcspe/#/contact>

³ 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.

(c) Les ordonnances abandonnées

(i) *Harmonisation, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15)*

Interrogée par la commission, la DHUP a indiqué que l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi « Énergie-Climat » « *ne sera pas publiée* ».

Pour rappel, cet article autorisait le Gouvernement à prendre « *toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude* ».

Le fait que cette notion soit exprimée « *en énergie primaire et en énergie finale* » et tiennent compte « *la zone climatique et l'altitude* » avait été fixé d'un commun d'accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale – mais aussi le Gouvernement.

Or, depuis lors, la loi « *Climat-Résilience* » (article 148), complétée par plusieurs arrêtés¹, a modifié le diagnostic de performance énergétique (DPE), c'est-à-dire le document d'information fourni à l'acquéreur ou au locataire par le vendeur ou le bailleur sur la performance énergétique du bien (exprimée sur une échelle allant de A à G) ; le nouveau DPE prévoit seulement deux catégories : la consommation énergétique, exprimée en « *énergie primaire* » et les émissions de GES induites, exprimées en « *kilogrammes de dioxyde de carbone* ».

Pour justifier cette évolution, la DHUP a fait observer :

- **la nécessaire compatibilité de « l'énergie finale » avec la nouvelle directive sur la performance énergétique des bâtiments²**, qui prévoit que « *pour exprimer la performance énergétique d'un bâtiment, les États membres peuvent définir des indicateurs numériques supplémentaires d'utilisation d'énergie primaire totale, non renouvelable et renouvelable, ainsi que d'émission de gaz à effet de serre produit en kg d'équivalent CO₂/(m²/an)* » ;

- **la complexité des critères de « la zone climatique » et de « l'altitude ».**

¹ Arrêté du 31 mars 2021 relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine ; Arrêté du 31 mars 2021 modifiant diverses dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique Arrêté du 31 mars relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant.

² Point 2 bis de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments tel que modifié par la 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.

Dans ce contexte, l'habilitation à légiférer par ordonnance précitée ne peut plus être utilisée puisqu'elle fait référence à « l'énergie finale » ainsi qu'à « la zone climatique et l'altitude ».

Un autre argument avancé par la DHUP est que la réforme du DPE a été décalée par décret¹ du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2021, en application de la loi relative à « diverses dispositions relatives à la crise sanitaire », du 17 juin 2020².

Or, la date d'expiration de l'habilitation, fixée à un an après la promulgation de la loi, et décalée de 4 mois par la loi d' « urgence sanitaire »³, est désormais au 8 mars 2021, soit bien avant l'entrée en vigueur du DPE.

Au total, selon la DHUP, « du fait de la nécessaire coordination entre le DPE et la définition des logements à consommation énergétique excessive et des arbitrages rendus en février 2021, l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi "Énergie-Climat" ne sera pas publiée ».

La DHUP a précisé que « en lieu et place de cette ordonnance, une ordonnance de toilettage est inscrite dans le projet de loi Climat et Résilience »⁴.

Dans le cadre de la loi « Climat-Résilience », outre la réforme du DPE en tant que telle (article 148), plusieurs dispositions complémentaires ont ainsi été adoptées (articles 149, 150, 153, 160 et 174).

La commission comprend que la crise de la Covid-19 ait nécessité des délais pour la modification de législation applicable à la performance des bâtiments : elle rappelle à cet égard qu'elle avait appelé au report de l'entrée en vigueur de la réforme du DPE, dans le cadre de sa *Feuille de route pour une relance bas-carbone*⁵, publiée le 7 juin 2020⁶.

¹ Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

² Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Article 31).

³ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (Article 14).

⁴ Dans la version initiale du projet de loi « Climat-Résilience », un article 45 habilitait le Gouvernement à prendre « toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, de remplacer toutes les dispositions relatives à la consommation énergétique d'un bâtiment ou partie de bâtiment et comportant des références chiffrées, par une référence à un niveau de performance énergétique et d'unifier et d'harmoniser ces dispositions avec la nouvelle rédaction de l'article L. 173-1-1 du code de la construction et de l'habitation ».

⁵ En effet, la mesure 17 de cette Feuille de route prévoyait d' « appliquer un "moratoire" sur les nouvelles normes pour accompagner la reprise, en reportant effectivement l'entrée en vigueur de la réforme du DPE. »

⁶ Rapport d'information « Pour une relance bas-carbone : résilience, compétitivité, solidarité » fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le plan de relance de la commission des affaires économiques Tome IV - Énergie, par MM. Daniel GREMILLET, Daniel DUBOIS et Roland COURTEAU, n° 535 - 17 juin 2020, pp. 26 et 27.

En revanche, elle regrette que le Gouvernement ait changé de position sur l'opportunité d'introduire dans la législation les notions d' « énergie finale », de « zone climatique » et d' « altitude ».

(ii) 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 et règlement (UE) et 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 (article 39)

À la demande du rapporteur, la DGEC a précisé que les ordonnances prévues par les 1^o et 2^o du II de l'article 39 ne « seront pas publiées » car il n'y a pas « besoin de mesures d'adaptation du droit interne ».

La commission s'étonne que le Gouvernement renonce à légiférer sur ces deux points, rappelant qu'il avait indiqué, dans étude d'impact annexée au projet de loi « Énergie-Climat », que « l'application des règlements nécessitera également des modifications législatives »¹.

(3) Les demandes de remise de rapports

Début avril 2022, 3 rapports sur 6, soit 50 %, ont été formellement remis par le Gouvernement au Parlement.

(a) Rapports devant être transmis par le Gouvernement

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) ;

¹ Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

- 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 (SRADDET) aux politiques de transition écologique et énergétique, 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 à compter de la promulgation de la loi (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 dite « *Hydrocarbures* », du 30 décembre 2017¹ :

- 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.

Trois rapports ont été formellement remis au Parlement : sur les pistes de modulation des garanties publiques pour le commerce extérieur, le 5 novembre 2019 ; sur les incidences positives ou négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique, le 30 juin 2021² ; sur la contribution des PCAET et des SRADDET aux politiques de transition écologique et énergétique, le 11 avril 2022.

Les 3 autres ne l'ont pas été, ce que regrette vivement la commission, d'autant que leur délai de remise a expiré.

Cependant, pour ce qui concerne l'article 26, il faut indiquer que le Gouvernement a remis un rapport intitulé *Plan climat pour les financements export*, en application de l'article 201 de la loi de finances pour 2020³.

(b) Les rapports devant être transmis par d'autres autorités

Loi « *Énergie-Climat* » prévoit la remise de rapports de la part, non seulement du Gouvernement, mais aussi de la part d'autorités.

¹ 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 (Article 8).

² Avant la remise de ce rapport, l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) avaient publié le rapport « Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », le 25 septembre 2019.

³ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 201).

D'une part, le HCC doit remettre annuellement **un rapport sur le respect des trajectoires définies par les budgets carbone et la SNBC, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'État et les collectivités territoriales ainsi que l'impact socio-économique de ces différentes politiques** (Article 10)¹.

Le HCC a publié un rapport annuel² pour 2019, en juin 2019, et deux autres pour 2020³, en juillet 2020, et pour 2021⁴, en juin 2020.

D'autre part, la CRE doit 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)**⁵ (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).

La CRE a publié un retour d'expérience sur le premier guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire, en juillet 2021, un rapport portant sur le fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel, en novembre 2020, ainsi qu'un rapport d'évaluation des tarifs réglementés de vente de l'électricité, en juillet 2021.

(4) Les mesures à 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.

(a) La planification énergétique et climatique

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 Haut Conseil pour le climat (HCC), *Agir en cohérence avec nos ambitions*, juin 2019.

³ Haut Conseil pour le climat (HCC), *Redresser le cap, relancer notre ambition*, juillet 2020.

⁴ Haut Conseil pour le climat (HCC), *Renforcer l'atténuation, engager l'adaptation*, juin 2021.

⁵ 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).

Dans le cadre de la loi « Climat-Résilience » (articles 87 et 89), la commission a fait adopter un amendement étendant le champ de la « loi quinquennale » à la production et au stockage hydrauliques ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

S'agissant des **obligations applicables aux entreprises et aux collectivités** :

- les « **plans de transition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre** » sont entrés 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 doivent 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).

Un **décret n° 2022-678 du 26 avril 2022** a été pris dans le premier cas et un **décret n° 2021-663 du 27 mai 2021** dans le second.

En matière de **régulation du secteur de l'énergie** :

- le critère du « *bilan carbone* » doit 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** (Article 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** est intervenue **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) ;

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.

- celle relative au **classement des réseaux** a dû 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, tel que créés par l'article 63 de la loi).

Dans le cadre de la loi « Climat-Résilience » (articles 90, 95, 96, 190), la commission a fait adopter des amendements consolidant le critère du « bilan carbone », facilitant les transferts de garanties d'origine du biogaz et modifiant le classement des réseaux de chaleur et de froid.

(b) La rénovation et l'efficacité énergétiques

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'appliquent 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) doit 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** (Art. L. 111-10-4-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 22 de la loi).

Dans le cadre de la loi « Climat-Résilience », le chapitre I^{er} du titre V a largement modifié ces dispositions afférentes à la rénovation énergétique.

(5) Les mesures déléguées

Quelques mesures d'application des dispositions de la loi « Énergie-Climat » déléguées à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont mentionnées ci-après.

(a) Le 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 membres, préexistaient à cette loi ; il s'agit des **décrets n° 2019-439 du 14 mai 2019 et du 24 juin 2019**.

(b) La réforme de l'Autorité environnementale (AE)

Délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'**article 31** précise que l'autorité environnementale et celle chargée de l'examen au cas par cas d'un projet ne doivent pas se trouver dans une situation donnant lieu à conflit d'intérêts, les conditions de mise en œuvre de cette disposition étant précisées par décret.

Sur cette base a été pris un **décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020** relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui fait actuellement l'objet d'un recours.

c) 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**.

Trois ans après la publication de cette loi, **18 mesures réglementaires sur 23 ont été prises, 1 ordonnance a été publiée, sur 1 article et 3 habilitations prévus, et deux rapports sur 4 ont été transmis au Parlement par le Gouvernement**.

Le taux d'application de cette loi est donc de 78 % pour les mesures réglementaires, 50 % pour les ordonnances¹ et 50 % pour les rapports.

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.

Sur cette année de contrôle, un **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021** a amélioré l'application réglementaire des obligations incombant aux fournisseurs de gaz naturel pour garantir la continuité de la fourniture de leurs clients.

Pour autant, **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**, si celui sur l'impact environnemental des hydrocarbures est pour partie satisfait, celui sur la prise en compte des objectifs de développement durable n'a pas été remis.

(1) Les mesures d'application réglementaires

Au 1^{er} avril 2022, **4 mesures d'application, dont 2 sans justification compréhensible¹**, sont encore attendues.

Le décret, prévu par l'article 9, déterminant le **mode de calcul de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (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, un 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) devait initialement être pris.

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.

De plus, un **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021** a précisé les autorisations de gaz naturel, dont les dispositifs de fournisseurs de secours et de dernier recours de gaz naturel. Il a notamment fixé à 15 jours, contre

¹ Ces 3 mesures d'application sont celles relatives aux articles 9 et 15.

1 mois généralement, le délai de mise en demeure préalable à l'application de la sanction prévue à l'article L. 443-8-1 du code de l'énergie (article R. 443-11 du même code).

L'application réglementaire de l'article 12 a donc progressé cette année.

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^e alinéa de l'article L. 342-3 du code de l'énergie) ;

- 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^o 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, et si un **arrêté du 30 juin 2020** a défini les caractéristiques des esters méthyliques d'acide gras (EMAG), 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.

(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* ».

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°).

Si le rapport précité sur l'impact environnemental n'a pas été remis, en tant que tel, deux rapports connexes ont toutefois été transmis :

- un rapport relatif aux **propositions de pistes de modulations des garanties publiques pour le commerce extérieur**, le 31 octobre 2019 ;

- un rapport sur la **stratégie climat du Gouvernement pour les financements export public**, le 13 octobre 2020.

d) *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 à ses mesures d'application réglementaires sont demeurées marginales : elles n'ont concerné que deux 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* », la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « *Climat-Résilience* », la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (LFI 2021) et la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « *3DS* ».

Ces lois ont rendu 4 articles obsolètes ; selon toute vraisemblance, deux décrets pris en application de la loi « *Autoconsommation* » pourraient en outre évoluer pour tenir compte de la loi « *Énergie-Climat* » et de la « *loi Climat-Résilience* ».

(1) Des mesures d'application réglementaires modifiées marginalement depuis le dernier exercice de contrôle

Depuis le dernier exercice de contrôle, **deux modifications ont été apportées aux dispositions d'application réglementaires de la loi « *Autoconsommation* ».**

Les taux de refaction applicable à certains projets d'électricité ou de gaz renouvelables, en application des articles 14 et 19 de cette loi ont été révisés : ainsi, l'arrêté du 30 novembre 2017 a été modifié par un **arrêté du 22 mars 2022** – dans le premier cas – et les arrêtés des 30 novembre 2017 et 10 janvier 2019 – dans le second – ont été modifiés par un **arrêté du 2 mars 2022**.

(2) Les modifications législatives ou réglementaires induites par des lois postérieures à la loi « *Autoconsommation* »

(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, située à Gournay, bénéficie de ce second dispositif.

Cependant, le cadre réglementaire afférent au premier dispositif a été rénové, avec la publication du **décret n° 2020-1313 du 29 octobre 2020** qui a modifié le décret n° 2016-348 relatif au projet de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne.

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 deux autres du 6 décembre 2019 puis du 5 juillet 2021**.

On dénombre 31 communes dans le Nord – dont 5 ajoutées par ce dernier arrêté –, 127 dans le Pas-de-Calais – dont 115 ajoutées par ce dernier arrêté – et 49 dans la Somme – dont 46 ajoutées par ce dernier arrêté. De plus, l'arrêté du 5 juillet 2021 a prévu 5 communes en Seine-Maritime.

(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.

De manière plus marginale, l'article 50 de la loi « *Énergie-Climat* » a aussi modifié l'article 17 de la loi « *Autoconsommation* », afférent aux investissements participatifs dans les projets d'énergies renouvelables (article L. 314-28 du code de l'énergie, devenu article L. 294-1 par l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021).

(c) Les modifications induites par la loi « Climat-Résilience »

Concernant les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, le cadre légal tiré de la loi « *Autoconsommation* » (articles 13, 14 et 19) a été substantiellement révisé par la loi « *Climat-Résilience* » (articles 94 et 96) :

- tout d'abord, cette seconde loi a facilité le transfert des garanties d'origine prévu en matière de biogaz vers les groupements de communes et les métropoles ainsi que leur mise en enchère (article L. 314-14 du code de l'énergie), modifiant ainsi l'article 13 de la loi « *Autoconsommation* » ;

- de plus, la loi « *Climat-Résilience* » a relevé à 60 % voire 80 % la limite maximale de certains taux de réfaction tarifaire applicables aux installations de production de gaz ou d'électricité renouvelables (articles L. 341-2, L. 452-1 et L. 452-1-1 du code de l'énergie), ajustant ainsi les articles 14 et 19 de la loi « *Autoconsommation* ».

Il est possible que le **décret n° 2018-243 du 5 avril 2018** soit modifié sur le premier point ; quant aux taux de réfaction tarifaire applicables aux projets d'énergies renouvelables, comme indiqué plus haut, ont été pris un nouvel **arrêté du 22 mars 2022** – pour l'électricité – et du **2 mars 2022** – pour le gaz.

(d) Les modifications induites par la loi « 3DS »

Enfin, deux autres textes plus généralistes ont également rendu obsolètes certaines dispositions issues de la loi « *Autoconsommation* » :

- l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2021 a ainsi réformé la fiscalité applicable à l'électricité, modifiant en conséquence l'article 7 de la loi « *Autoconsommation* » ;

- l'article 195 de la loi « 3DS » a modifié les sanctions applicables aux réseaux de distribution de gaz naturel, ce qui impacte fait l'article 16 de la loi « *Autoconsommation* ».

e) 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.

Sept ans après la publication de cette loi, **97 % des mesures d'application 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, **5 décrets ont été modifiés** (sur les obligations d'économies d'énergie, les concessions hydroélectriques, les tarifs d'accès aux réseaux publics de distribution et de transport d'électricité - TURPE -, la mise à disposition de données de consommation, les critères de performance extra-financière des entreprises, le chèque énergie) **et 1 arrêté a été remplacé** (sur le chèque énergie).

De plus, 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.

Dans le même esprit, **2 articles de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP », auront aussi une incidence sur ces mesures,** s'agissant des TURPE et du chèque énergie.

Enfin, pas moins de **5 articles de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat-Résilience »,** auront un même impact, concernant notamment les concessions hydroélectriques et les C2E.

(1) Les dispositions relatives au bâtiment

Rappelons que **2 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 est à noter que ce même article 182 de la loi ELAN n'a jamais été appliqué et a été remplacé par l'article 167 de la loi « *Climat-Résilience* » par le carnet d'information du logement.

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 2 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) Plusieurs mesures d'application ont évolué

(i) *Les modifications de décrets et d'arrêtés*

Sur l'année écoulée, **aucune mesure d'application nouvelle substantielle n'a été prise.**

En revanche, **6 dispositions réglementaires ont été modifiées :**

- les modalités d'application des obligations d'économies d'énergie, prévues par l'article 30, ont changé : les **décrets n° 2019-1320 du 9 décembre 2019, n° 2020-655 du 29 mai 2020 et n° 2021-712 du 3 juin 2021 et les arrêtés des 11 mars et 2 juin 2021** ont modifié le décret n° 2015-1825 du 30 décembre 2015 et les arrêtés des 29 décembre 2014 et 15 février 2017 ;

- le **décret n° 2021-420 du 10 avril 2021** a fait évoluer les décrets n° 2016-141 et n° 2017-308 du 9 mars 2017 sur les réductions de TURPE, prévues aux articles 156 et 157 ;

- le décret n° 2015-1850 du 29 décembre 2015, afférent aux critères de performance extra-financière des entreprises, introduits par l'article 173, a été remplacé par le **décret n° 2021-663 du 27 mai 2021** ;

- le **décret n° 2020-1763 du 30 décembre 2020** a modifié les **décrets n° 2016-555 du 6 mai 2016 et n° 2018-1216 du 24 décembre 2018** tandis que l'**arrêté du 26 décembre 2018** a été remplacé par l'**arrêté du 24 février 2021**, s'agissant du chèque énergie, institué par l'article 201.

(ii) *La prolongation d'une expérimentation*

Sur l'année écoulée, **une expérimentation a été poursuivie.**

L'article 199 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.

(b) 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.

(c) Plusieurs mesures d'application sont susceptibles d'évoluer

Sept 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**.

(i) *Les modifications introduites par la loi « Énergie-Climat »*

La loi « *Énergie-Climat* » doit en effet entraîner les modifications ci-après.

En premier lieu, les articles 1^{er} et 5 de cette loi prévoient de compléter la programmation pluriannuelle de l'énergie (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 stratégie nationale bas-carbone (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

En outre, cette loi définira les niveaux minimal et maximal des 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, 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.

Par ailleurs, 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).

Depuis lors, le **décret n° 2020-1763 du 30 décembre 2020** a modifié l'article R. 124-16 du code de l'énergie, pour remplacer la référence à ce « *dispositif déporté* » par celle à un « *système de transmission* ».

De plus, le **décret n° 2021-608 du 19 mai 2021** a procédé à un ajustement nécessaire à l'article D. 124-17 du même code, tel qu'il résulte du décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016.

La commission se félicite de ces ajustements, qu'elle avait appelés de ses vœux lors des précédents exercices de contrôle.

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

“ 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.

durabilité, à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen¹ (article L. 533-22-1 du code monétaire et financier).

Ainsi, le **décret n° 2021-663 du 27 mai 2021** s'est substitué à celui du n° 2015-1850 du 29 décembre 2015 sur ce point.

(ii) *Les modifications introduites par la loi « ASAP »*

La loi « ASAP » a apporté deux modifications au cadre légal découlant de la loi de « *Transition énergétique* » :

- tout d'abord, les articles 61 et 62 de cette loi ont révisé les réductions de TURPE, modifiant ainsi l'article 157 de la loi de « *Transition énergétique* » ;

- par ailleurs, l'article 64 de cette même loi a élargi l'éligibilité du chèque énergie, modifiant de ce fait l'article 201 de la loi de « *Transition énergétique* ».

Dans ce contexte, le **décret n° 2021-420 du 10 avril 2021** s'est substitué à ceux n° 2016-141 du 11 février 2016 et n° 2017-308 du 9 mars 2017 sur les réductions de TURPE ; concernant le chèque énergie, le **décret n° 2020-1763 du 30 décembre 2020** a modifié les décrets n° 2016-555 du 6 mai 2016 et n° 2018-1216 du 24 décembre 2018 et l'**arrêté du 24 février 2021** a remplacé celui du 26 décembre 2018.

(iii) *Les modifications introduites par la loi « Climat-Résilience »*

Quant à la loi « *Climat-Résilience* », elle a apporté trois modifications au cadre légal tiré de la loi de « *Transition énergétique* » :

- en élargissant la « *loi quinquennale* » à l'hydroélectricité et à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone (articles 87 et 89), ce qui modifie les articles 173 et 176 de la loi de « *Transition énergétique* » ;

- en modifiant les procédures afférentes aux concessions hydroélectriques (article 89), pour compléter de ce fait les articles 116 et 118 de la loi de « *Transition énergétique* » ;

- en révisant les conditions de mise en œuvre des CE2 (articles 183, 185 et 187), ce qui impacte l'article 30 de la loi de « *Transition énergétique* ».

Dans ce contexte, il est probable que le **décret n° 2016-530 du 27 avril 2016**, modifié par le **décret n° 2020-1027 du 11 août 2020**, soit révisé une nouvelle fois, s'agissant des concessions hydroélectriques.

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.

D'ores et déjà, **le décret n° 2021-712 du 3 juin 2021 et les arrêtés des 11 mars et 2 juin 2021** ont modifié le décret n° 2015-1825 du 30 décembre 2015 et les arrêtés des 29 décembre 2014 et 15 février 2017, pour ce qui est des CE2.

(3) Les demandes de remise de rapports

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet¹ 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 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 proche². 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**.

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

² En effet, la Stratégie à long -terme de la France en matière de rénovation énergétique, qui doit être élaborée en application de l'article 2 bis de la directive 2012/27/UE du parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, a été remise à la Commission européenne : https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/fr_building_renov_2017_fr.pdf.

5. Autres lois

a) Loi n° 2020-1508 du 4 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

La loi n° 2020-1508 du 4 décembre 2020, dite loi « Ddadue », adapte le droit national à diverses dispositions issues du droit dérivé européen (directives et règlements). La commission des finances du Sénat, saisie au fond, a délégué à la commission des affaires économiques l'examen au fond des vingt-quatre articles suivants :

N° d'article	Objet résumé	Mesure d'application attendue
1	Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer deux directives traitant des nouvelles règles européennes relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus numériques et de services numériques	Ordonnance
2	Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer la directive « Omnibus » relative à la protection des consommateurs	Ordonnance
3	Blocage géographique injustifié et aux autres formes de discrimination fondées sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des clients dans le marché intérieur	
4	Lutte au niveau national contre les pratiques de blocage géographique injustifiées dont sont victimes les consommateurs eu égard à leur lieu de résidence	
5	Coopération administrative, au sein de l'Union européenne, entre les autorités nationales de contrôle compétentes en matière de protection des consommateurs et aux pouvoirs de transaction et de restriction d'accès à une interface en ligne de la DGCCRF	
6	Adaptation du code des postes et des communications électroniques concernant la lutte contre la fraude en ligne	
7	Adaptation du droit national au règlement européen sur la surveillance du marché et la conformité des produits	
8	Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le code de l'environnement à un règlement européen relatif à la surveillance du marché et à la conformité des produits	Ordonnance
9	Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, et mettre en œuvre un règlement européen promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne	Ordonnance
22	Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le code rural et de la pêche maritime afin de le rendre compatible avec un règlement européen relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux	Ordonnance
23	Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter ce même code au règlement européen relatif à la législation sur la santé animale	Ordonnance
24	Octroi à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture la mission de collecter et traiter les données de traçabilité relatives aux exploitations, aux animaux et à leurs mouvements	
25	Suppression du qualificatif d'entité centrale de stockage qui avait été attribué à la Société anonyme de gestion	
27	Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le code rural et de la pêche maritime aux règlements européens relatifs aux médicaments vétérinaires	Ordonnance
28	Publicité pour les vaccins vétérinaires à destination des éleveurs professionnels	
29	Ratification d'ordonnances relatives à l'ordre des vétérinaires et encadrement des stages des étudiants vétérinaires européens	
30	Autonisation des collectivités territoriales à accorder des aides aux vétérinaires afin de lutter contre les « déserts vétérinaires »	Décret en Conseil d'État et arrêté
31	Définition des biostimulants	
32	Sanctions pour l'importation, la vente, la publicité ou l'usage d'une matière fertilisante non-conforme	
37	Transposition de la directive « ECN+ » et mesures de simplification des procédures et de renforcement de l'efficacité des enquêtes de l'Autorité de la concurrence	Ordonnances
38	Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer la directive européenne établissant le code des communications électroniques européen et pour prendre d'autres mesures d'adaptation du code des postes et des communications électroniques	Ordonnance
39	Service universel des communications électroniques	Décret en Conseil d'État
40	Publication, par l'Arcep, de relevés géographiques des déploiements des réseaux de communication électroniques	
41	Ratification de l'ordonnance relatif aux marques de produits ou de services	

Ces articles traitent un ensemble hétérogène de dispositions : elles portent en effet à la fois sur la **protection du consommateur** (à l'ère du numérique mais également en matière de sécurité des produits), sur la lutte contre les **pratiques commerciales déloyales** entre entreprises dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, sur la mise en place du **code**

des communications électroniques européen et sur celle du **service universel**, et sur les **médicaments et les déserts vétérinaires**.

Parmi les vingt-quatre articles, **vingt-deux sont d'application directe et deux prévoient l'édiction de mesures réglementaires** pour être applicables. Par ailleurs, parmi ces vingt-deux articles d'application directe, **neuf autorisent le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Les neuf ordonnances ont été publiées.**

Il est à noter que parmi les deux articles nécessitant des mesures réglementaires pour entrer en vigueur, l'article 30 rétablissait, entre autres, l'article L. 241-13 du code rural et de la pêche maritime, avant que celui ne soit ensuite abrogé par l'article 129 de la loi n° 2022-217 du février 2022 (dite « loi D3S ») ; par conséquent, la mesure réglementaire prévue initialement n'est plus attendue.

L'article 39 de la loi DDADUE, quant à lui, prévoit à six reprises un décret en Conseil d'État, qui a été pris.

L'article 40, enfin, qui crée un nouvel article L. 33-12 au sein du code des postes et des communications électroniques, prévoit une mesure réglementaire d'application, mais l'article **n'entrera en vigueur qu'au 21 décembre 2023.**

Au total, à la mi-avril 2022, les vingt-quatre articles délégués au fond à la commission des affaires économiques sont totalement applicables.

(1) Les articles relatifs à la protection du consommateur, notamment dans le domaine numérique

Huit articles (de l'article 1^{er} à l'article 8), parmi les vingt-quatre articles dont l'examen au fond a été délégué à la commission des affaires économiques, entendent adapter le droit national aux dispositions européennes relatives à la protection des consommateurs, notamment à l'ère du numérique.

À ces huit articles doit être ajouté par ailleurs le II de l'article 9 qui renforce la protection des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne.

Aucune mesure d'application n'est requise par ces neuf articles, qui sont donc tous d'application directe ; **trois d'entre eux, toutefois, habilitent le Gouvernement à légiférer par ordonnance** pour transposer une directive européenne ou pour procéder aux adaptations du droit national rendues nécessaires par un règlement européen.

(a) Article 1^{er} : ordonnances de transposition relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus et de services numériques

(i) *La transposition des directives par ordonnance avait été acceptée sous réserve qu'une consultation publique préalable de l'avant-projet d'ordonnance soit réalisée*

L'article 1^{er} habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **transposer deux directives** traitant des nouvelles règles européennes relatives aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus et de services numériques : la **directive (UE) 2019/770** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de fourniture de contenus numériques et de services numériques et la **directive (UE) 2019/771** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 relative à certains aspects concernant les contrats de vente de biens, modifiant le règlement (UE) 2017/2394 et la directive 2009/22/CE et abrogeant la directive 1999/44/CE.

Hormis un raccourcissement du délai d'habilitation de douze à dix mois, introduit à l'initiative du Sénat, le législateur n'a pas opéré de modification à cet article 1^{er} par rapport au projet de loi initial.

La commission des affaires économiques du Sénat s'était prononcée¹ en faveur **d'une transposition par ordonnance des deux directives (UE) 2019/770 et (UE) 2019/771** au regard du caractère technique des dispositions à transposer en droit interne et des assurances données par le Gouvernement quant à la volonté de renforcer la protection des consommateurs à l'ère numérique. Si le rapporteur regrettait de ne pas avoir pu consulter le projet d'ordonnance, il insistait sur la nécessité d'organiser une consultation publique préalable auprès des opérateurs économiques concernés. **Conformément à la volonté du rapporteur et aux engagements du Gouvernement, une telle consultation publique a bien été organisée** entre les mois de février et d'avril 2021 par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la Justice².

Les deux directives (UE) 2019/770 et (UE) 2019/771 devaient être transposées d'ici le 1^{er} juillet 2021 dans la perspective de leur entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Toutefois, la durée de la navette parlementaire relative à l'examen du projet de loi DDADUE ayant été plus longue qu'anticipée, **l'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 a été publiée près de trois mois après le délai de transposition fixé par la directive.**

¹ Avis n° 548 (2019-2020) de M. Laurent DUPLOMB, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 24 juin 2020.

² [Consultation publique sur la réforme de la garantie légale de conformité](#)

(ii) La transposition par ordonnance est conforme aux dispositions de la directive européenne relative aux contenus et services numériques

L'ordonnance **du 29 septembre 2021 transpose fidèlement** les dispositions relatives à la réforme de la garantie légale de conformité pour les contrats de fourniture de contenus et services numériques prévues par la directive. En particulier :

- **la garantie légale de conformité est créée pour les contrats de fourniture de contenus et de services numériques (abonnements à des plateformes de partage de vidéo ou de musique...).** Ce délai est par défaut fixé à deux ans ;
- **le délai de prescription des recours en conformité est désormais de cinq ans à compter du jour de la constatation par le consommateur du défaut de conformité,** ce qui correspond à un alignement sur le délai de droit commun car ce délai était précédemment fixé à deux ans ;
- **le délai de présomption d'antériorité des défauts est fixé à 12 mois** pour les contrats de fourniture de contenu ou de service numériques ;
- **le renforcement des obligations d'informations précontractuelles** des consommateurs dont le contenu précis doit encore être fixé par **décret en Conseil d'État** ;
- **la mise en conformité du bien** est gratuite pour les consommateurs et doit avoir lieu dans un délai raisonnable qui ne peut être supérieur à 30 jours.

(iii) La transposition par ordonnance assure un travail de mise en cohérence du contenu des deux directives

Dans le cadre de son suivi des travaux de transposition, la Commission européenne avait invité les États membres à **rechercher la meilleure mise en cohérence possible entre les deux directives**. Dans cette perspective, les dispositions suivantes ont été prises par l'ordonnance du 29 septembre 2021 :

- **l'alignement des délais de remboursement à 14 jours** en cas de résolution des contrats de vente de bien comportant des éléments numériques, comme pour les contrats de fourniture de contenus et services numériques ;
- **la suspension du délai de garantie** lors de la mise en conformité des contenus ou services numériques, comme cela est le cas pour les biens comprenant des éléments numériques ;

- la **suspension du paiement de tout ou partie du prix** lors de la mise en conformité des contenus ou services numériques, comme cela est le cas pour les biens comprenant des éléments numériques ;
- l'**extension aux contrats de fourniture de contenus et services numériques des obligations des professionnels** en matière de garanties commerciales.

(iv) La transposition par ordonnance poursuit bien un objectif général de renforcement de la protection des consommateurs qui seront davantage informés de leurs droits nouveaux en matière de consommation numérique

Dans le rapport pour avis de la commission des affaires économiques du Sénat, **le rapporteur avait insisté sur la nécessité de poursuivre un objectif global de renforcement de la protection des consommateurs dont les vulnérabilités sont plus importantes à l'ère numérique.**

Les mesures suivantes annoncées par le Gouvernement au Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi DDADUE ont été prises :

- **l'utilisation de la notion de contrats à titre onéreux** entre professionnels et consommateurs, ce qui permet d'inclure, à la lumière de la jurisprudence actuelle, la fourniture de données personnelles comme contrepartie non monétaire à la réalisation d'un contrat ;
- l'absence de distinction entre les mises à jour nécessaires au maintien de la conformité et les autres mises à jour ;
- l'absence d'obligation de minimisation des dommages pour les consommateurs ;
- **l'absence de conditions particulières imposées aux consommateurs pour la suspension du paiement en cas de manquement, par le vendeur, de ses obligations**, sous réserve du respect des dispositions générales qui encadrent l'exception d'inexécution des contrats prévues aux articles 1219 1220 du Code civil ;
- **la gratuité de la mise en conformité pour les consommateurs qui doit intervenir dans un délai maximal de 30 jours.**

Enfin, le rapporteur rappelle que la bonne application des dispositions de l'ordonnance repose aussi sur les efforts de communication réalisés auprès des consommateurs afin de mieux les informer de leurs droits en matière de garantie légale de conformité. Selon les études préalables réalisées par la Commission européenne, seules quatre personnes sur dix savaient qu'elles ont le droit de faire réparer ou remplacer

gratuitement un bien défectueux. Au regard de ce constat, le rapporteur rappelle l'importance de mener des actions d'information et de communication ciblées auprès des consommateurs de contenus et services numériques.

(v) Des mesures réglementaires sont attendues afin de permettre la pleine applicabilité des dispositions de l'ordonnance

Les dispositions de l'ordonnance du 29 septembre 2021 sont en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2022. Toutefois, **l'ensemble des sept mesures réglementaires prévues par cette ordonnance sont encore attendues** afin de permettre la pleine application de ces dispositions, comme précisé dans le tableau ci-dessous.

Art.	Mesures d'application prévues par l'ordonnance	Applicabilité
2	Décret en Conseil d'État précisant le contenu des informations précontractuelles que les professionnels devront communiquer aux consommateurs de façon lisible et compréhensible	Non applicable (Décret non publié)
3	Décret simple précisant les modalités de transmission aux consommateurs des informations sur la durée au cours de laquelle les mises à jour logicielles restent compatibles avec les fonctionnalités des biens produits comprenant des éléments numériques	Non applicable (Décret non publié)
6	Décret simple précisant les conditions de mise en œuvre et le contenu de la garantie légale de conformité, de garantie relative aux vices cachés et des éventuelles garanties commerciales pour les biens comprenant des éléments numériques, les contenus et services numériques	Non applicable (Décret non publié)
9	Décret simple précisant les modalités de mise en conformité des biens comprenant des éléments numériques	Non applicable (Décret non publié)
9	Décret précisant les modalités d'information des consommateurs sur les garanties commerciales applicables	Non applicable (Décret non publié)
9	Décret en Conseil d'État précisant le délai dans lequel l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation prend formellement position sur la conformité d'une garantie commerciale	Non applicable (Décret non publié)
9	Décret en Conseil d'État précisant les secteurs économiques pour lesquels des difficultés particulières d'application des garanties commerciales peuvent justifier une saisine de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation	Non applicable (Décret non publié)

(b) Article 2 : ordonnance de transposition de la directive « Omnibus » relative à la protection des consommateurs

(i) *Une demande d'habilitation au contenu utile mais aux contours flous*

L'article 2 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la **directive (UE) 2019/2161** du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 modifiant la directive 93/13/CEE du Conseil et les directives 98/6/CE, 2005/29/CE et 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.

Hormis un raccourcissement du délai d'habilitation de dix-huit à quatorze mois, introduit à l'initiative du Sénat, le législateur n'a pas opéré de modification à cet article 2 par rapport au projet de loi initial.

Lors de l'examen en commission, le rapporteur de la commission des affaires économiques avait rappelé que **le droit français étant déjà particulièrement avancé en matière de protection des consommateurs** (à la fois en raison de son champ d'application étendu et des pouvoirs élevés d'enquête et de sanction dont disposent les agents de la DGCCRF), la transposition ne devant concerner dès lors qu'un nombre réduit de mesures, essentiellement liées au numérique.

L'exposé des motifs listait huit domaines d'action nécessitant, selon le Gouvernement, une transposition :

- la **lutte contre la différence de qualité** des produits de consommation au sein de l'UE vendus sous une même marque ;
- **l'homogénéisation des sanctions** pour les infractions affectant plusieurs États membres et de nombreux consommateurs ;
- **l'augmentation à trente jours du délai de rétractation** pour certains contrats conclus hors établissements. Le Gouvernement avait refusé d'indiquer s'il souhaitait procéder à cette évolution du droit, cette dernière étant une faculté ouverte par la directive « Omnibus », et non une obligation. Il indiquait toutefois, par ailleurs, son souhait de renforcer la réglementation des visites non sollicitées d'un professionnel au domicile d'un consommateur, sur d'autres aspects (encadrement des jours autorisés et des visites)¹ ;
- la **fixation aux places de marché d'obligations d'informations à l'égard des consommateurs**. Les échanges

¹ Il s'agit d'une possibilité ouverte au législateur par l'article 3 de la directive.

avec le Gouvernement laissaient présager que la transposition serait minime et se limiterait à des mesures de coordination ;

- l'extension des règles d'information et de protection des consommateurs aux **services numériques gratuits** comme les réseaux sociaux ;
- le renforcement de la **lutte contre les « faux avis »** de consommateurs sur les plateformes. Lors des débats, le Gouvernement avait indiqué qu'il s'agissait uniquement de tirer les conséquences de la qualification de cette pratique commerciale comme « trompeuse en toutes circonstances » par la directive, impliquant une pénalisation de ce délit ;
- **l'encadrement des annonces de réduction de prix** par la nécessité pour le professionnel de justifier d'un prix de référence ;

Un risque important de surtransposition en matière de réglementation des annonces de réduction de prix, identifié et contesté par le Sénat

L'exposé des motifs du projet de loi initial indiquait que l'ordonnance rendrait obligatoire pour le professionnel pratiquant une réduction de prix de justifier d'un « *prix de référence* », ce qui témoignait d'une volonté de surtransposition de la directive, puisque cette dernière n'ambitionnait que de réglementer les professionnels pouvant justifier d'un « *prix antérieur* », c'est-à-dire seulement une partie des professionnels pratiquant des réductions de prix (par exemple, les destockeurs ne sont pas concernés par le concept de « prix antérieurs » - puisqu'ils n'en pratiquent pas, mais le seraient par le concept de prix de référence).

La commission s'était positionnée contre cette surtransposition, au demeurant contestée par les différents travaux de la Commission européenne sur ce sujet : « *la transposition de ce nouvel article 6 bis ne saurait conduire à régir les annonces de réduction de prix pratiquées par des professionnels ne se référant pas à leur propre prix antérieur, contrairement à ce que laisse envisager l'exposé des motifs. Bien entendu, elle ne saurait non plus avoir pour conséquence d'interdire ou de qualifier l'ensemble de ces pratiques comme déloyales, puisqu'une telle qualification doit faire l'objet d'un examen au cas par cas, conformément au considérant 17 de la directive PCD* ».

- l'information du consommateur en cas **d'application d'un prix personnalisé** à partir d'un algorithme.

Par ailleurs, le rapporteur de la commission avait relevé que **certaines transpositions figuraient dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi initial, mais pas dans l'exposé des motifs**. C'était notamment le cas des dispositions relatives au droit de rétractation dans les cas où le consommateur aurait manipulé les biens commandés d'une manière inadaptée. De même, il avait noté que **certaines transpositions prévues par**

la directive (comme la possibilité pour le consommateur d'obtenir une réduction du prix ou la fin du contrat en cas de pratique commerciale déloyale) **ne figuraient pas dans l'exposé des motifs.**

(ii) *Une ordonnance qui intègre les alertes du législateur*

L'ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, résulte de cet article 2. Elle entre en vigueur au 28 mai 2022.

En particulier :

- son **article 2**, qui crée un article L. 112-1-1 au sein du code de la consommation, **réglemente les annonces de réduction de prix**, en retenant finalement la notion de « prix antérieur », conformément à l'article 2 de la directive créant un article 6 *bis* au sein de la directive 98/6/CE. Le II de ce nouveau article précise que « *les présentes dispositions ne s'appliquent pas aux opérations par lesquelles un professionnel compare les prix qu'il affiche avec ceux d'autres professionnels* », ce qui semble bien exclure les destockeurs ;
- son **article 3** intègre parmi les **pratiques commerciales trompeuses**¹ le fait de présenter un bien « comme étant identique à un bien commercialisé dans un ou plusieurs autres États membres alors qu'il a une composition ou des caractéristiques différentes ». Par ailleurs, cet article 3 fait figurer parmi les informations considérées comme substantielles², c'est-à-dire celles l'absence pourrait entraîner la qualification d'une pratique commerciale de trompeuse, celles relatives à la **qualité de professionnel ou non du vendeur** qui utilise une place de marché, celles relatives aux principaux paramètres qui déterminent le classement des produits qui sont proposés à un consommateur recherchant des produits à partir d'une requête consistant en un mot clé, et celles permettant d'établir si et comment le professionnel garantit, en cas d'accès à des avis de consommateurs, que ces avis émanent de consommateurs ayant effectivement utilisé ou acheté le produit. Enfin, il classe parmi les pratiques commerciales réputées trompeuses³, le fait de fournir des résultats de recherche sans informer le consommateur de tout paiement effectué spécifiquement par un tiers pour obtenir un

¹ Art. L. 121-2 du code de la consommation.

² Art. L. 121-3 du code de la consommation.

³ Art. L. 121-4 du code de la consommation.

meilleur classement, ainsi que diverses manœuvres relatives aux « faux avis » ;

- son **article 4** définit les **informations que le vendeur doit communiquer au consommateur dans le cadre d'un contrat de vente de biens ou de fourniture de services, de contenu numérique ou de services numériques**¹. Parmi celles-ci figurent, notamment, les modalités d'exercice du droit de rétractation et le formulaire de rétractation ainsi que le fait que soit appliqué un prix personnalisé sur la base d'une prise de décision automatisée. Il est à noter que le nouvel article créé au sein du code de la consommation précise que « *la liste et le contenu de ces informations sont précisés par décret en Conseil d'État* ». En outre, un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les conditions de présentation et les mentions que doit contenir le formulaire de rétractation ;
- ce même **article 4** crée un nouvel article L. 221-10-1 au sein du code de la consommation, aux termes duquel « *est interdite toute visite non sollicitée d'un professionnel au domicile d'un consommateur en vue de vendre des produits ou de fournir des services lorsque le consommateur a manifesté de manière claire et non ambiguë ne pas vouloir faire l'objet d'une telle visite* » ;
- l'**article 4** prévoit également que si le consommateur souhaite que l'exécution d'une prestation de services ou d'un contrat de fourniture d'eau, de gaz ou d'électricité commence avant la fin du délai de rétractation, et si le contrat soumet le consommateur à une obligation de payer, le professionnel recueille sa demande expresse par tout moyen pour les contrats conclus à distance, et sur papier ou support durable pour les contrats conclus hors établissement². Il s'agit de la transposition d'une disposition de la directive que le rapporteur avait notée comme n'étant pas mentionnée dans l'exposé des motifs du projet de loi.

Les deux points d'alerte soulevés par la commission ont été entendus : le Gouvernement n'a pas opéré de surtransposition quant à la réglementation des annonces de réduction des prix, et il n'a pas procédé à une évolution du délai de rétractation dans le cadre des contrats conclus hors établissement, faculté qu'ouvrait l'article 2 de la directive.

Par ailleurs, le projet de loi portant ratification de cette ordonnance a été déposé au Sénat le 9 février 2022.

¹ Art. L. 221-5 du code de la consommation.

² Art. L. 221-25 du code de la consommation.

- (c) Article 8 : ordonnance pour adapter le droit national de l'environnement à un règlement européen relatif à la surveillance du marché et à la conformité des produits

L'article 8 a été introduit à l'Assemblée nationale par un amendement du Gouvernement déposé au stade de la commission. Il habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter le chapitre VII (« Produits et équipements à risque ») du titre V (« Dispositions particulières à certains ouvrages ou installations ») du livre V (« Prévention des pollutions, des risques et des nuisances ») du code de l'environnement aux dispositions introduites par le règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011.

Cet article est en lien avec l'article 7 de la loi DDADUE, qui procédait « en dur » dans la loi à certaines adaptations du droit national en la matière¹.

L'ordonnance n° 2021-957 du 19 juillet 2021 modifiant le chapitre VII « Produits et équipements à risques » du titre V du livre V du code de l'environnement, **résulte de cet article 8**. Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 29 septembre 2021.

(2) Les articles relatifs aux postes et aux communications électroniques

- (a) Article 38 : transposition par ordonnance de la directive établissant un code des communications électroniques européen

(i) Une transposition qui respecte les termes de l'habilitation mais qui est intervenue tardivement au regard du droit de l'Union alors que plusieurs mesures d'application restent à prendre

L'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse a bien été prise dans les délais de l'habilitation confiée par le Parlement au Gouvernement à l'article 38 de la loi DDADUE. Le **projet de loi de ratification a été déposé le 13 juillet 2021**.

Toutefois, **le délai de transposition, dans la législation nationale, des dispositions de la directive (UE) 2018/1972 était fixé au 21 décembre 2020. Ainsi, en février 2021, la Commission européenne a adressé une lettre de mise en demeure aux autorités françaises, ainsi**

¹ En particulier, l'article dote la DGCCRF de deux pouvoirs nouveaux : notifier à une plateforme en ligne un contenu illicite sans risquer de violer le secret de l'instruction qu'elle mène, et consigner dès le début d'un contrôle de conformité les unités de produits qui pourraient lui être nécessaires ultérieurement, dans les cas où la réglementation exige un test en deux étapes.

qu'aux autorités de vingt-trois autres États membres, afin de les enjoindre de transposer les mesures *ad hoc* nécessaires¹.

Toutes les modifications du champ d'habilitation, adoptée par le législateur notamment à l'initiative du Sénat, sont fidèlement retranscrites dans l'ordonnance, notamment :

- la possibilité, pour les agents habilités par l'Arcep, d'effectuer des visites et des saisies et d'être assistés par un officier de police judiciaire (articles 52 et 53 de l'ordonnance) ;
- la possibilité, pour l'Arcep, de désigner un organisme indépendant pour évaluer le respect par les opérateurs de leurs engagements en matière de couverture des zones peu denses (article 54 de l'ordonnance) ;
- **la nouvelle mission confiée à l'Arcep d'évaluation du coût net de la mission de service public de transport et de distribution de la presse par voie postale** qui est assurée par La Poste (article 51 de l'ordonnance) ;
- la dématérialisation des procédures d'attribution des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques (article 55 de l'ordonnance) et de ressources en numérotation (article 56 de l'ordonnance) ;
- la suppression du critère de date de la sanction pour déterminer la formation restreinte de l'Arcep (article 57 de l'ordonnance).

Par ailleurs, les dispositions de l'ordonnance du 26 mai 2021 ne sont pas encore pleinement applicables dans la mesure où **plusieurs mesures réglementaires d'application restent à prendre** comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Art.	Mesures d'application prévues par l'ordonnance	Applicabilité
8	Décret en Conseil d'État relatif aux demandes d'accès formulées par les exploitants de réseau ouvert au public à très haut débit auprès des gestionnaires d'infrastructure d'accueil des points d'accès sans fil à portée limitée	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
13	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques fixant le niveau de puissance au-delà duquel l'exploitation d'un point d'accès sans fil à portée limitée doit être transmise au maire ou président de l'intercommunalité	Applicable (Arrêté du 22 septembre 2021)

¹ [Communiqué de presse de la Commission européenne du 4 février 2021 relatif à l'engagement de procédures d'infraction pour défaut de transposition](#)

13	Arrêté conjoint des ministres chargés des communications électroniques et de l'environnement fixant le contenu et les modalités de transmission des dossiers d'information au maire ou au président de l'intercommunalité	Non applicable (Arrêté non publié)
25	Décret simple relatif à la possibilité pour les opérateurs réputés exercer une influence significative de soumettre à l'Arcep des engagements de co-investissement	Applicable (Décret n° 2021-1281 du 30 septembre 2021)
26	Décret en Conseil d'État fixant le délai dans lequel les opérateurs réputés exercer une influence significative notifient à l'Arcep tout projet de cession de leurs installations et équipements de réseau d'accès local à une entité juridique distincte	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
28	Décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de l'article 28 relatif aux procédures de déclassement ou de remplacement des parties du réseau par les opérateurs réputés exercer une influence significative	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
33	Décret en Conseil d'État fixant les délais et conditions d'octroi, de prorogation et de renouvellement des autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
33	Décret simple fixant les obligations qui s'imposent aux titulaires d'autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques pour permettre le contrôle de l'Arcep	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
34	Décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles l'Arcep peut modifier les droits existants d'utilisation des fréquences radioélectriques pour favoriser une concurrence effective et éviter les distorsions de concurrence	Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)
40	Décret simple, pris après avis de l'Arcep et la CSNP, fixant les modalités selon lesquelles les utilisateurs finaux peuvent conserver leur numéro et être remboursés dans l'éventualité d'une résiliation de contrat	Applicable (Décret n° 2021-1281 du 30 septembre 2021)
45	Décret simple relatif aux informations précontractuelles que les fournisseurs de services communications électroniques accessibles au public communiquent	Applicable (Décrets n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 et n° 2022-163 du 11 février 2022)
46	Arrêté du ministre chargé de la consommation, pris après avis du Conseil national de la consommation, précisant les modalités selon lesquelles les fournisseurs de services d'accès à Internet notifient aux consommateurs le niveau de consommation de leurs services	Non applicable (Arrêté non publié)

46	Arrêté du ministre chargé de la consommation, pris après avis du Conseil national de la consommation, précisant les modalités de mise en œuvre de la suspension temporaire de l'utilisation d'un service de communications électroniques	Non applicable (Arrêté non publié)
47	Arrêté du ministre chargé de la consommation, pris après avis du Conseil national de la consommation, précisant les modalités de présentation des factures de services de communications électroniques	Non applicable (Arrêté non publié)
48	Décret simple relatif aux informations transmises aux personnes handicapées par les fournisseurs de services d'accès à Internet	Applicable (Décrets n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 et n° 2022-163 du 11 février 2022)
48	Arrêté du ministre chargé de la consommation, pris après avis du Conseil national de la consommation, précisant les modalités de certification des outils de comparaison et d'évaluation des offres de services d'accès à Internet et de services de communications interpersonnelles	Non applicable (Arrêté non publié)

Depuis la publication de l'ordonnance, les décrets n° 2021-1136 du 31 août 2021 et n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 ont permis d'adopter l'ensemble des mesures d'application pour lesquelles un tel décret était prévu. Toutefois, seulement deux arrêtés sur six prévus par l'ordonnance ont été adoptés, les retards d'adoption concernant notamment les dispositions qui relèvent du code de la consommation et qui doivent faire l'objet d'un avis préalable du Conseil national de la consommation.

Par ailleurs, plusieurs arrêtés d'application de ces deux décrets sont également attendus, comme indiqué dans les deux tableaux ci-dessous, et concernent pourtant deux sujets majeurs que sont le service universel des communications électroniques et les communications d'urgence.

Art.	Mesures d'application du décret du 31 août 2021	Applicabilité
7	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques, après avis de l'Arcep, précisant les caractéristiques du service d'accès adéquat à Internet à haut débit et du service de communications vocales	Non applicable (Arrêté non publié)
7	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques relatif au service universel des communications électroniques abordable pour les utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers	Non applicable (Arrêté non publié)

7	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques fixant un seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel les opérateurs ne sont pas concernés par le tarif abordable du service universel	Non applicable (Arrêté non publié)
10	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques fixant un seuil de puissance en-deçà duquel les installations radioélectriques ne sont pas soumises à l'accord ou l'avis de l'ANFR	Applicable (Arrêté du 22 septembre 2021)
10	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques fixant les conditions dans lesquelles l'ANFR est informée de l'implantation et des caractéristiques techniques des stations et installations	Applicable (Arrêté du 22 septembre 2021)

Art.	Mesures d'application du décret du 30 septembre 2021	Applicabilité
8	Arrêté conjoint du ministre chargé des communications électroniques et des ministres concernés par la gestion des services d'urgence fixant les numéros pouvant être utilisés pour joindre ces services	Non applicable (Arrêté non publié)
8	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques déterminant les conditions dans lesquelles la localisation de l'appelant est transmise aux services d'urgence	Non applicable (Arrêté non publié)
10	Arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des communications électroniques sur les modalités d'acheminement gratuit des messages d'alerte des pouvoirs publics	Applicable (Arrêté du 27 septembre 2021)
11	Arrêté du ministre chargé des communications électroniques relatif aux modalités de transmission des informations d'intérêt général fournies par les pouvoirs publics	Non applicable (Arrêté non publié)

(ii) Une transposition des dispositions relatives aux communications d'urgence qui a soulevé des interrogations à la suite de la panne des numéros d'urgence d'Orange et dont les premiers enseignements ont été tirés aux niveaux législatif et réglementaire

La directive européenne du 11 décembre 2018 définit le périmètre du service universel des communications électroniques. Ce périmètre n'inclut pas de dispositions relatives aux communications d'urgence. **Ainsi, dans la réécriture de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) telle qu'issue de l'ordonnance du 26 mai 2021, le critère de continuité de l'acheminement des communications d'urgence avait été supprimé.**

Toutefois, une panne significative est survenue les 2 et 3 juin 2021 sur le réseau de l'opérateur Orange, ayant entraîné l'impossibilité d'acheminer près de 10 000 communications d'urgence aux services concernés sur le territoire national.

À la suite de cette panne, le Sénat a lancé une mission d'information relative à la sécurité de l'acheminement des communications d'urgence¹, permettant d'alimenter les réflexions lors de l'examen de la **loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, dite « loi Matras »**, visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

Lors de l'examen de cette loi, **le Sénat a adopté un amendement du Gouvernement modifiant l'article L. 33-1 du CPCE afin d'imposer aux opérateurs la mise en œuvre de « toute mesure permettant de garantir la continuité de l'acheminement de ces communications. Ils sont chargés de mettre en place une supervision technique permettant d'assurer, dans les meilleurs délais, une remontée d'alerte dans les conditions définies par décret »**.

L'introduction de ces dispositions était présentée par le Gouvernement comme un moyen de « renforcer, en la clarifiant, l'obligation d'acheminement des communications d'urgence, figurant au point f) du I de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques » et de compléter « cette obligation en imposant la mise en place d'une supervision technique des dispositifs des communications d'urgence permettant une remontée d'alerte dans les meilleurs délais »².

Le Sénat a soutenu cet amendement du Gouvernement car il permet de réintroduire à l'article L. 33-1 du CPCE une obligation de continuité de l'acheminement des communications d'urgence. Cette évolution législative est à mettre en perspective avec les évolutions réglementaires récentes prises à la lumière de la panne des 2 et 3 juin dernier. En effet, le décret du 30 septembre 2021 précise notamment :

- la procédure de **notification des incidents de sécurité**, par exemple en donnant la possibilité au ministre chargé des communications électroniques d'adresser des prescriptions techniques à un opérateur afin de remédier à un incident de sécurité ayant eu un impact significatif sur le fonctionnement des réseaux et services ;
- les **obligations renforcées des opérateurs en matière de communications d'urgence**, par exemple pour la mise à disposition sans délai des services de secours, agissant dans le cadre de missions d'interventions de secours, des informations de localisation de l'appelant d'un numéro

¹ [Mission d'information du Sénat sur la sécurité de l'acheminement des communications d'urgence](#)

² [Rapport d'information du Sénat "Panne des numéros d'urgence : quels enseignements ?" du 15 décembre 2021](#)

d'urgence, dans des conditions qui ont été davantage détaillées.

Les évolutions législatives permises par l'examen au Sénat de la loi « Matras », complétées par un renforcement des obligations des opérateurs au niveau réglementaire, étaient nécessaires. Elles marquent un premier pas dans la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'Anssi du 19 juillet 2021, qui mentionne la clarification des obligations de service public qui s'imposent à l'acheminement des communications d'urgence.

Dans la perspective d'une nouvelle procédure de désignation du ou des prestataires du service universel, **les rapporteurs considèrent que le cahier des charges devra préciser des obligations renforcées en matière d'acheminement des communications d'urgence et renvoyer explicitement et *a minima* au respect des dispositions de l'article L. 33-1 du CPCE**, qui consacre une obligation générale de continuité de l'acheminement des communications d'urgence, que ces communications proviennent d'un téléphone fixe ou mobile.

(iii) Une transposition des dispositions relatives à la mission de service public de transport et de distribution de la presse qui pourrait être complétée

Le rapporteur se félicite de la bonne transposition, dans l'ordonnance du 26 mai 2021, des dispositions relatives à l'évaluation par l'Arcep du coût net de la mission de transport et de distribution de la presse par voie postale. **Une telle mesure était également défendue par le rapport d'information de la commission des affaires économiques du Sénat relatif aux missions de service public de La Poste¹ et par la proposition de loi de MM. Patrick Chaize, Pierre Louault et Rémi Cardon pour l'encadrement des services publics de La Poste².**

En effet, l'ordonnance du 26 mai 2021 transpose **a minima** les dispositions relatives à l'évaluation du coût net de cette mission de service public, en confiant cette nouvelle mission à l'Arcep, **alors que les dispositions de la directive (UE) 2018/1972 laissent la possibilité de préciser et d'encadrer davantage cette évaluation.**

¹ [Rapport d'information du Sénat : « Compenser, contrôler, améliorer et détecter : pour une Poste partout et pour tous » du 31 mars 2021.](#)

² [Proposition de loi sénatoriale n° 547 pour l'encadrement des services publics de La Poste.](#)

Les récents travaux du Sénat sur le sujet proposent justement de mieux encadrer l'exercice de cette nouvelle mission et défendent notamment :

- **une méthode directement inspirée de celle existante pour l'évaluation du coût net du service universel postal**, ce qui suppose qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP), précise la méthodologie d'évaluation retenue et qu'un rapport soit remis chaque année par le Gouvernement au Parlement ;
- **une réforme du mode de calcul du déficit de la mission de transport et de distribution de la presse** conformément aux recommandations formulées par M. Emmanuel Giannesini ;
- **la constitution, auprès de l'Arcep, d'un observatoire de la qualité du transport et de la distribution de la presse** ;
- **l'adoption d'un arrêté du ministre chargé des postes fixant des objectifs de qualité de service** pour le transport et la distribution de la presse.

(b) Article 39 : transposition des dispositions relatives au service universel des communications électroniques

(i) Une transposition partielle qui nécessite encore l'adoption de plusieurs mesures d'application

L'article 39 de la loi DDADUE **codifie directement** plusieurs dispositions de la directive (UE) 2018/1972 relatives au service universel des communications électroniques. De façon complémentaire, cet article renvoie également à l'adoption de **plusieurs mesures réglementaires qui ont toutes été prises par le décret n° 2021-1136 du 31 août 2021** comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Toutefois, **le décret en Conseil d'État du 31 août 2021 n'est pas pleinement applicable dans la mesure où plusieurs arrêtés, notamment relatifs au service universel, doivent encore être adoptés**. Par ailleurs, alors que l'article 39 de la loi DDADUE renvoyait l'adoption de certaines dispositions à un décret en Conseil d'État, ce même décret renvoie l'adoption de ces mêmes dispositions à la publication d'arrêtés ministériels ultérieurs. C'est par exemple le cas pour la fixation du seuil en-deçà duquel les opérateurs ne sont pas tenus de déterminer des tarifs et conditions abordables.

Art.	Mesures d'application prévues par l'article 39 de la loi	Applicabilité
Division 3°	Décret en Conseil d'État précisant le contenu de chacune des composantes du service universel et leurs conditions de tarification	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)
Division 5°	Décret en Conseil d'État relatif aux tarifs et conditions abordables du service universel pour les utilisateurs finaux ayant de faibles revenus ou des besoins sociaux particuliers	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)
Division 8°	Décret en Conseil d'État relatif à la procédure d'attribution du prestataire du service universel et aux conditions dans lesquels les tarifs et la qualité de ce service sont contrôlés	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)
Division 8°	Décret en Conseil d'État relatif à la cession de tout ou partie de ses actifs de réseau d'accès local par les prestataires du service universel	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)
Division 10°	Décret en Conseil d'État fixant un seuil de chiffre d'affaires en-deçà duquel les opérateurs ne sont pas concernés par le tarif abordable du service universel	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)
Division 10°	Décret en Conseil d'État relatif à l'attribution, l'évaluation et la compensation des coûts nets du service universel	Applicable (<u>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021</u>)

Toutefois, le décret en Conseil d'État du 31 août 2021 n'est pas pleinement applicable dans la mesure où plusieurs arrêtés, notamment relatifs au service universel, doivent encore être adoptés. Par ailleurs, alors que l'article 39 de la loi DDADUE renvoyait l'adoption de certaines dispositions à un décret en Conseil d'État, ce même décret renvoie l'adoption de ces mêmes dispositions à la publication d'arrêtés ministériels ultérieurs. C'est par exemple le cas pour la fixation du seuil en-deçà duquel les opérateurs ne sont pas tenus de déterminer des tarifs et conditions abordables.

(ii) Une transposition qui sera pleinement effective lorsqu'un ou plusieurs opérateurs auront été effectivement désignés comme attributaires de tout ou partie des composantes du service universel des communications

Le rapporteur rappelle que depuis la fin de l'année 2020, le Gouvernement n'a toujours pas désigné de nouveau prestataire du service universel pour le raccordement et la téléphonie fixe, même si la société Orange maintient ses engagements au titre du service universel jusqu'en 2023, ni amorcé la procédure d'attribution du prestataire du service universel pour l'accès Internet à haut débit.

Dans ce contexte, une mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel est nécessaire pour garantir la pleine effectivité de la transposition du code des communications électroniques européen et garantir le droit à un accès adéquat à l'Internet haut débit.

(c) Article 40 : transposition des dispositions relatives aux relevés géographiques des déploiements

Les dispositions de la directive (UE) 2018/1972 relatives aux relevés géographiques des déploiements ont été directement codifiées par l'article 40 de la loi DDADUE. Ces dispositions sont presque toutes d'application directe.

Un arrêté du ministre chargé des communications électroniques, non publié à ce stade, doit toutefois préciser les informations à inclure dans les déclarations des opérateurs, y compris des collectivités territoriales et de leurs groupements, pour le déploiement de réseaux de communications électroniques offrant un débit descendant d'au moins 100 mégabits par seconde dans des zones qu'il détermine et dans lesquelles aucun autre opérateur ne prévoit de déployer un tel réseau.

(3) Les articles relatifs à l'agriculture et à la sphère vétérinaire

Outre un article habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour réviser le cadre des pratiques commerciales déloyales pour les produits agricoles et les denrées alimentaires (article 9, cf. *infra*), la loi DDADUE comportait neuf articles relatifs à l'agriculture et à la sphère vétérinaire, examinés au fond par la commission des affaires économiques.

Parmi ces neuf articles, figurent notamment :

- deux habilitations à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi, l'une relative à la génétique animale (article 22), l'autre relative à la législation sur la santé animale (article 23) au sein du chapitre VI sur le fonctionnement du marché intérieur.
- un chapitre VIII constitué de mesures relatives aux médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux composé de 6 articles (27 à 32), dont une habilitation à prendre des mesures du domaine de la loi par voie d'ordonnance (article 28).

Au total, sur ces neuf articles, **huit sont d'application directe** (articles 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31 et 32), **un n'est pas applicable** (article 28). Parmi les huit articles applicables, **trois contiennent une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance** (articles 22, 23 et 27).

De nombreuses mesures d'application n'ont pas été édictées, notamment à la suite de la publication des ordonnances, retardant encore un peu plus l'adaptation des textes français aux évolutions de la réglementation européenne.

Dans le détail, l'article 24, qui actualise les missions des chambres d'agriculture, est d'application directe.

L'article 28 encadre la **publicité pour les médicaments vétérinaires** pour permettre, notamment, la publicité pour les vaccins vétérinaires dans des conditions déterminées par un décret en Conseil d'État. Il complète le 9° de l'article L. 5141-16 du code de la santé publique, lequel prévoit qu'un décret en Conseil d'État peut déterminer « *en tant que de besoin* » cette publicité. **L'accord des parlementaires et du Gouvernement sur cette mesure était unanime lors des débats.** Or à ce stade s'applique toujours l'article R. 141-86-2 du code de la santé publique lequel proscriit les publicités pour les autovaccins à usage vétérinaire à destination des professionnels.

L'article 29 procède à la **ratification d'ordonnance ou à l'abrogation de lois obsolètes** tout en corrigeant une erreur de droit qui aurait abouti à ce que des étudiants, français ou étrangers, inscrits dans une école vétérinaire non française, ne puissent réaliser des actes vétérinaires lors des stages conventionnés qu'ils réalisent en France au cours de leur scolarité. Il est **d'application directe**.

L'article 30, inséré par le Sénat à la suite du travail du rapporteur pour avis Laurent Duplomb en partenariat avec la profession vétérinaire, les collectivités locales et le Gouvernement, **entend doter la France d'outils efficaces de lutte contre la désertification vétérinaire**. Il a inséré, à cette fin, un nouvel article L. 1511-9 dans le code général des collectivités territoriales. Le nouveau cadre juridique en vigueur donne le **droit aux collectivités territoriales d'attribuer des aides aux vétérinaires** contribuant à la protection de la santé publique et assurant la continuité et la permanence des soins aux animaux d'élevage dans des zones définies. Ces aides sont attribuées dans le cadre de conventions pouvant prévoir une obligation d'installation ou de maintien dans ces zones.

De même, les collectivités locales peuvent octroyer une **indemnité d'étude et de projet professionnel vétérinaire à tout étudiant s'engageant à exercer en tant que vétérinaire dans l'une des zones durant cinq années**. Elles peuvent également prévoir des **indemnités de logement ou de déplacement** lorsque les élèves effectuent leurs stages dans une de ces zones.

L'article renvoyait au **pouvoir réglementaire la précision de la nature, des conditions d'attribution de ces aides et de leur montant maximal** ainsi que les conditions générales d'attribution, les montants maximaux et les modalités de leur remboursement et de leur réévaluation des indemnités d'étude et de projet professionnel et des indemnités de

logement et de déplacement, le premier par le biais d'un décret en Conseil d'État et le second par un simple décret.

C'est par le **décret n° 2021-579 du 11 mai 2021 relatif aux indemnités attribuées aux étudiants vétérinaires** prévues à l'article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales et modifiant le code général des collectivités territoriales qu'ont été précisées ces conditions (articles D. 1511-59 à 63 du code général des collectivités territoriales).

En outre, **les zones éligibles sont établies par arrêté** pris sur la base des conclusions de l'observatoire national démographique de la profession vétérinaire qui est chargé de collecter, traiter, diffuser et tenir à jour les données relatives à la démographie de la profession vétérinaire. Après consultation, le législateur a retenu un critère relativement restrictif pour ce zonage, à savoir *« des zones caractérisées par une offre insuffisante de soins et un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage, dans les zones rurales à faible densité d'élevages »*. **L'arrêté de zonage a été publié le 8 novembre 2021.**

Toutefois, après un premier exercice de zonage, tous les avis convergeaient vers une seule conclusion : le phénomène de désertification vétérinaire a largement, et durant des années, été sous-estimé dans les élevages puisqu'il concerne la totalité des régions françaises. L'arrêté du 8 novembre 2021 retenait, au reste, l'intégralité de ces régions.

C'est pourquoi **le législateur a modifié l'article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales lors de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3ds »**, tout en supprimant l'article L. 241-13 du code rural et de la pêche maritime instituant le repérage de régions sinistrées **pour supprimer toute référence à un zonage superfétatoire**. Par conséquent, **plus aucun arrêté de zonage n'est attendu** et toutes les collectivités peuvent octroyer ces aides.

Il **demeure désormais nécessaire d'actualiser la partie réglementaire** du code général des collectivités territoriales issue du décret n° 2021-579 du 11 mai 2021 relatif aux **indemnités attribuées aux étudiants vétérinaires, qui continue de faire référence à un zonage obsolète**.

L'article 31 actualise la définition des matières fertilisantes pour y actualiser la définition des biostimulants au sens du droit européen. **Il est d'application directe.**

L'article 32 ne nécessitait **pas de mesure d'application.**

- (a) Article 22 : l'ordonnance relative à la génétique animale est publiée, mais le cadre reste inapplicable faute de la publication des décrets d'application

L'article 22 procédait, **avec plusieurs mois de retard** sur le calendrier européen, à l'adaptation du cadre juridique national relatif à la génétique animale issu du **règlement (UE) n° 2016/1012** du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 relatif aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux et modifiant le règlement (UE) n° 652/2014 et les directives du Conseil 89/608/CEE et 90/425/CEE, et abrogeant certains actes dans le domaine de l'élevage d'animaux.

Ce règlement (RZUE) fixe un **cadre harmonisé à l'échelle continentale pour les programmes de sélection conduits par les organismes de sélection agréés par les États membres pour renforcer l'amélioration des races des animaux** concernés ainsi que la **préservation de celles d'entre elles qui sont menacées** dans une optique de sauvegarde de la biodiversité cultivée.

Ce **règlement, qui est d'application directe**, rendait toutefois nécessaire une **révision importante de la partie législative du code rural et de la pêche maritime** relative à la génétique animale afin rendre compatibles les droits nationaux et européens, tout en utilisant au mieux les subsidiarités laissées aux États-membres. Par exemple, le droit européen s'opposait à la constitution de monopoles que le droit français avait pu confier à certaines structures en matière de contrôle des performances et d'évaluation génétique des animaux, le règlement s'apparentant, à maints égards, à une libéralisation du marché de la génétique animale.

Or, depuis son entrée en application au 1^{er} novembre 2018, le droit national n'avait pas été adapté, créant une situation d'insécurité juridique très forte pour les acteurs du secteur.

L'ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage a été **publiée dans le délai de cinq mois fixé par le législateur**.

Toutefois, aucun texte d'application n'a été pris à ce stade, rendant ce nouveau cadre législatif issu de l'ordonnance partiellement inapplicable.

Au total, l'ordonnance, certes prise dans les délais et épuisant le champ d'habilitation défini par le législateur, **renvoie à une dizaine de décrets en Conseil d'État ou de décrets le soin de définir les conditions d'application**. À ce stade, **aucun n'a été publié**.

En dépit du temps de consultation nécessaire sur ces sujets techniques, **il est incompréhensible que ces publications tardent dans la mesure où la France est déjà en retard dans la transposition de ce**

règlement européen qui est entré en vigueur depuis 2018. L'absence d'un véhicule législatif adéquat a longtemps été invoquée par le Gouvernement pour justifier ce retard de transposition, ce délai devant servir à préparer au mieux les textes pour une publication rapide après autorisation du législateur. Toutefois, cet argument est balayé par l'absence de publication de textes d'application plus d'un an après la publication de ladite ordonnance. **En réalité, la situation démontre un certain degré d'impréparation du ministère dans l'adaptation du droit français à ce règlement européen, engendrant mécaniquement un retard de plus de 4 ans** dans la transformation requise du code rural et de la pêche maritime.

Son **article 1^{er}** procède à la réécriture de la loi française requise par les modifications du cadre européen.

Inserée au sein d'une section 1, **la nouvelle rédaction de l'article L. 653-1 renvoie en bloc aux règles européennes et prévoit un décret en Conseil d'État** déterminant les conditions d'application de la section du code rural et de la pêche maritime ainsi modifiée, notamment la désignation d'une autorité administrative chargée de la mise en œuvre du règlement européen, la détermination des conditions d'instruction des demandes d'agrément des organismes et établissements de sélection, tout comme des demandes d'approbation des programmes de sélection et, enfin, les modalités de réalisation des contrôles officiels et de leur délégation éventuelle par l'État à des établissements déterminés et à l'Institut français du cheval et de l'équitation. **À ce stade, il est envisagé de confier le pouvoir d'infliger des sanctions administratives à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), à l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM) et à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE).**

Ce décret en Conseil d'État n'a toutefois pas encore été publié, rendant en grande partie l'ordonnance inapplicable.

L'article L. 653-2 permet d'étendre les dispositions en vigueur dans le droit européen à d'autres espèces animales non régies par le RZUE, notamment cunicole, avicole, aquacole et apicole. Là encore, cette extension passe par un décret en Conseil d'État, qui, le cas échéant, peut prévoir les adaptations nécessaires. **Bien qu'il soit facultatif, ce décret, n'a pas été pris, en dépit des annonces gouvernementales à ce sujet lors des débats parlementaires sur la loi.**

La section 2 rassemble, quant à elle, les modalités de mise en œuvre des subsidiarités nationales offertes par le RZUE pour les activités des organismes de sélection.

L'article L. 653-3 fixe les conditions dans lesquelles un programme de sélection ne peut être mis en œuvre qu'après approbation de l'autorité compétente.

L'article L. 653-4 donne la faculté à l'État de confier la mise en œuvre de certains programmes de sélection, pour lesquels il n'existe pas d'organisme de sélection agréé, aux instituts techniques nationaux compétents. **Les conditions d'application de cet article devaient être fixées dans un décret en Conseil d'État qui n'a pas été, à ce stade, publié.**

L'article L. 653-5 garantit aux éleveurs souhaitant participer à un autre programme de sélection de la même race une portabilité des données généalogiques et zootechniques de leurs animaux. **Là encore, l'autorité administrative peut fixer les modalités de cette transmission dans le respect de conditions d'application de l'article déterminées par un décret en Conseil d'État qui n'a pas été publié.**

Enfin, l'article L. 653-6 prévoit qu'un décret en conseil d'État encadre les conditions d'octroi de l'agrément aux organismes tiers autres que publics auxquels peuvent être déléguées des activités de contrôle des performances des équidés. **Le décret n'a pas été publié.**

La troisième section, constituée des articles L. 653-7, 653-8 et 653-9, permet à l'État d'**imposer aux acteurs de la sélection animale la transmission de données zootechniques et les informations génétiques** dans une base de données placée sous la responsabilité de l'État, conformément au 3° du champ d'habilitation fixé par le législateur. **Un décret en Conseil d'État peut imposer à tout opérateur de verser dans une base de données ses données zootechniques et les informations génétiques** relatives aux animaux qu'il détient et prévoir les modalités d'accès aux données à d'autres organismes. De même, **un autre décret en Conseil d'État peut imposer aux détenteurs de certains matériels génétiques d'en déposer une quantité suffisante auprès d'un organisme assurant la cryoconservation du patrimoine zoogénétique national.** Ces décrets, certes facultatifs, n'ont pas été pris malgré le caractère relativement prescriptif du champ d'habilitation, lequel prévoit la définition des « modalités d'accès » à ces données et ressources génétiques, tout en garantissant « leur disponibilité pour les éleveurs ainsi qu'aux organismes et établissements intervenant dans ces secteurs ». **Il conviendra de veiller aux respects de ces prescriptions, insérées au cours de la navette parlementaire par le rapporteur sénatorial.**

La quatrième section régit les **règles relatives à la reproduction des animaux d'élevage et aux activités de collecte et de stockage de la semence.** En pratique, les règles en vigueur avant la publication de l'ordonnance n'ont pas évolué, seules des adaptations terminologiques ayant été effectuées aux articles L. 653-9 à 11. **Les décrets en Conseil d'État** fixant les règles applicables à la monte privée et publique ainsi que les règles s'appliquant aux essais de nouvelles races, les essais de croisements, le choix et l'utilisation des animaux reproducteurs ainsi que les garanties exigées pour la mise sur le marché des animaux reproducteurs **n'ont pas été actualisés** à la suite de la modification de l'article L. 653-9.

La sixième section met fin, en rétablissant les articles L. 653-13 et 14, au monopole des différents organismes qui interviennent dans le domaine de la sélection animale, notamment ceux des établissements de l'élevage en matière de certification de la parenté bovine et à celui de l'Inrae en matière d'évaluations génétiques et prévoit la **possibilité d'instituer par un décret en Conseil d'État des services d'intérêt économique général** (SIEG) permettant l'accès à tout éleveur sur l'ensemble du territoire aux services de sélection et d'insémination artificielle ainsi que la conservation et la diffusion de certaines races menacées. Ce décret est certes facultatif mais il a été annoncé par l'État lors des débats parlementaires, ce que retrace l'article 5 de l'ordonnance, laquelle dispose que « *l'article L. 653-15 du même code reste en vigueur jusqu'à la création du service d'intérêt économique général [...] au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022* ». **Toutefois, ce décret n'a pas été publié.**

Enfin, la septième section (articles L. 653-16 à 18) définit les pouvoirs des agents chargés des contrôles administratifs du respect des règles relatives à la génétique animale, et prévoit les sanctions administratives correspondantes.

L'article 2 de l'ordonnance **habilite certains agents à rechercher et constater les infractions** aux dispositions du règlement européen. L'article L. 671-1-2 qui en résulte prévoit que les agents sont assermentés à cet effet dans des conditions prévues par décret. Ce décret n'a pas été publié.

L'article 3 étend l'application du RZUE à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'article 4 procède à des corrections juridiques. L'article 5 prévoit, en tant que mesure transitoire, le transfert des données collectées dans la base de données résultant du nouveau cadre en vigueur. **Ces articles sont d'application directe.**

Un projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 avril 2021.

(b) Article 23 : ordonnance relative à la surveillance, à la prévention et à la lutte contre les maladies animales transmissibles

L'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles **a été publiée dans les délais impartis au Gouvernement par l'article 23.**

Un **projet de loi de ratification** a été déposé sur le bureau du Sénat le mercredi 12 janvier 2022.

Elle entend principalement **adapter le droit français au règlement (UE) 2016/429** du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux **maladies animales transmissibles** et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (dit « législation sur la santé animale »), qui est applicable depuis le 21 avril 2021.

Le délai de transposition imparti étant légèrement plus tardif compte tenu de retards de la Commission européenne dans la publication d'acte délégué, il peut être considéré que **la transposition a été faite en temps et en heure.**

L'article 2 procède à la **refonte de la catégorisation des dangers sanitaires** et **clarifie la répartition des responsabilités entre l'État et les professionnels** dans la lutte contre les dangers sanitaires.

Il en résulte une **nouvelle typologie des dangers sanitaires** figurant à l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime :

- les **dangers zoosanitaires** qui sont de nature à porter atteinte à la santé des animaux et les maladies d'origine animale qui sont transmissibles à l'homme - il s'agit des maladies animales réglementées, des maladies animales faisant l'objet d'un programme sanitaire d'intérêt collectif ainsi que les autres maladies animales pour lesquelles les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relèvent de l'initiative privée ;
- les **dangers phytosanitaires** de nature à porter atteinte à la santé des végétaux, qui comprennent les organismes nuisibles réglementés, les organismes nuisibles faisant l'objet d'un programme sanitaire d'intérêt collectif et les autres organismes nuisibles, pour lesquels les mesures de prévention, de surveillance ou de lutte relèvent de l'initiative privée ;
- les dangers qui sont de nature à porter **atteinte à la sécurité des aliments.**

La distinction entre dangers de première, deuxième catégorie ou troisième catégorie a donc été abandonnée.

Cette nouvelle typologie a rendu nécessaire une **adaptation de nombreux articles du code rural** et de la pêche maritime, ce que l'ordonnance a permis grâce à de **nombreuses mesures de coordination.**

En outre, l'article L. 201-4 a été modifié pour enrichir les pouvoirs de l'autorité administrative en matière de prévention contre certains de ces dangers, notamment pour lui permettre de procéder à la réquisition des moyens d'intervention nécessaires, de restreindre la circulation des personnes et des biens en provenance ou à destination d'une zone qui fait l'objet de mesures de surveillance, de prévention ou de lutte ou dans laquelle a été découverte ou suspectée la présence de la maladie ou de l'organisme nuisible à l'origine du danger sanitaire, et d'imposer des conditions sanitaires de nature à éviter la contagion, la contamination ou l'infestation. Tout rassemblement de personnes et de biens risquant de favoriser la propagation du danger peut en outre être interdit dans ces zones.

L'article L. 201-10 prévoit la **mise en œuvre de programmes sanitaires d'intérêt collectif contre les dangers sanitaires** susmentionnés à l'initiative :

1° d'une personne morale représentant 70 % soit des détenteurs professionnels concernés par l'objet du programme, soit des surfaces, des volumes ou du chiffre d'affaires de la production considérée sur la zone géographique d'application du programme ;

2° d'un organisme à vocation sanitaire reconnu en application de l'article L. 201-9 compétent pour la région où se situe la zone géographique d'application du programme ;

3° lorsque le programme est applicable à une zone géographique s'étendant sur le territoire de plusieurs régions, d'une fédération d'organismes à vocation sanitaire compétents pour le domaine concerné représentant au moins 75 % des organismes à vocation sanitaire des régions concernées par le programme.

Ces programmes peuvent être reconnus par l'autorité administrative dans des conditions déterminées par décret. **Le décret n'a pas été publié.**

Enfin, les programmes sanitaires d'intérêt collectif applicables à la majorité des détenteurs professionnels sur une zone géographique peuvent, à la demande de la personne à l'initiative du programme, au regard de leur intérêt sanitaire et économique, être étendus, sur tout ou partie de leur ressort géographique, par l'autorité administrative, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État. **Ce décret n'a pas été publié.**

L'article 3 de l'ordonnance modifie le titre Ier du livre II du code rural et de la pêche maritime afin de **réviser les règles d'identification et de traçabilité des animaux et d'enregistrement des opérateurs.**

Outre des mesures de coordination rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du nouveau règlement européen LSA, l'article 3 rétablit un article L. 212-3 au sein du code rural et de la pêche maritime pour **confier aux établissements de l'élevage la collecte des données relatives à l'identification et à la traçabilité des animaux.** Ces données sont **centralisées ensuite par Chambres d'agriculture France (APCA)** au titre de sa mission de collecte et de traitement de ces données, dans des conditions déterminées par décret. **Le décret n'a pas été publié.**

L'article L. 212-7 a été réécrit pour permettre au ministre chargé de l'agriculture de confier aux personnes agréées la **délivrance et la gestion des matériels et procédés d'identification et des documents d'identification et de circulation des animaux,** selon des modalités définies par décret. Sauf à ce que la procédure prévue à l'article R. 653-43 continue de s'appliquer, **le décret prévu par le nouvel article L. 212-7 n'a pas été pris.**

La nouvelle rédaction de l'article L. 212-8 prévoit qu'un décret précise les conditions dans lesquelles les matériels et procédés permettant

d'identifier certains animaux en vue d'assurer leur traçabilité et celle de leurs produits, et ceux qui les fabriquent, sont agréés par l'autorité administrative. De la même manière, sauf à ce que la procédure prévue à l'article R. 212-72 demeure en vigueur malgré la modification législative induite par l'ordonnance, **le décret d'application prévu à l'article L. 212-7 est inexistant.**

Les modifications induites par l'article 3 de l'ordonnance à l'article 212-9 relatif à l'identification et la traçabilité des équidés induisent la publication d'un décret d'application, visant à prévoir les conditions d'enregistrement des détenteurs des équidés auprès de l'Institut français du cheval et de l'équitation. **Ce décret n'a pas été publié.**

Les règles d'identification des carnivores domestiques ont également été modifiées pour les élargir aux furets : ainsi, l'identification est obligatoire pour les furets âgés de plus de sept mois nés après le 1^{er} novembre 2021.

En outre, l'article L. 212-11 laisse la faculté d'élargir les règles relatives à l'identification à d'autres espèces animales par décret pris après avis des organisations professionnelles intéressées.

Enfin, les pouvoirs des agents de l'IFCE et des douanes ont été élargis pour leur permettre de procéder à l'immobilisation d'un équidé dans son lieu de détention en cas de non-conformité de son identification ou des documents y afférents et de saisir les documents d'identification non conformes. Les agents de l'IFCE peuvent, en outre, procéder à l'identification immédiate d'un équidé non identifié.

L'article 4 de l'ordonnance **revoit la catégorisation des maladies réglementées** sur la base des maladies répertoriées par l'Union européenne et des maladies d'intérêt national.

L'article L. 221-1 du code rural et de la pêche maritime qui en résulte distingue, parmi les maladies animales réglementées :

- les **maladies répertoriées** mentionnées au paragraphe 1 de l'article 5 du règlement 2016/429 ;
- les **maladies émergentes** mentionnées à l'article 6 de ce règlement ;
- les **autres maladies** figurant sur une liste établie par le ministre chargé de l'agriculture, à l'encontre desquelles il peut être nécessaire, dans un but d'intérêt collectif, de mettre en œuvre des mesures nationales.

Parmi les mesures prévues par cet article nécessitant une mesure d'application, l'article L. 222-1 prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles les opérateurs sont agréés ou soumis une obligation de tenue de registre. De même, un décret en Conseil d'État, prévu par l'article L. 222-2, doit préciser les conditions d'attribution,

de suspension et de retrait de l'agrément des centres de rassemblement pour la détention, la mise en circulation et la commercialisation des animaux terrestres et aquatiques. **Ces décrets n'ont pas, à ce stade, été publiés.**

L'article 5 met en cohérence la législation nationale avec la nouvelle réglementation européenne en matière d'**importation et d'exportation avec les pays tiers**. Outre des mesures de coordination, l'article de l'ordonnance prévoit que le registre d'élevage des propriétaires et détenteurs d'animaux, fixé à l'article L. 234-1 du code rural et de la pêche maritime, doit être régulièrement mis à jour afin de présenter chronologiquement toutes les données sanitaires, zootechniques et médicales relatives aux animaux élevés. Les établissements et personnes qui participent ou procèdent à de tels échanges peuvent être soumis, par la réglementation européenne ou par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, à un enregistrement préalable auprès des services vétérinaires compétents ou à un agrément par l'autorité administrative, tout comme ils peuvent être soumis à la tenue d'un registre. **Cet article ne nécessitait pas la publication de mesures d'application.**

L'article 6 crée un système d'information entre l'État et les vétérinaires, géré par l'ordre national des vétérinaires, dans le but de renforcer les transferts d'information entre l'État et les vétérinaires privés afin d'assurer une meilleure surveillance sanitaire des cheptels. Les missions de l'ordre des vétérinaires, fixées à l'article L. 242-1 du code rural et de la pêche maritime, ont été modifiées en conséquence.

L'article 7 régit l'application de ces mesures aux collectivités d'outre-mer, notamment celles de Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon qui n'entrent pas dans le champ d'application du règlement européen.

Les articles 8, 9, 10 et 11 apportent des mesures de coordination juridique et fixent la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au nouveau système d'information au 21 avril 2024.

(c) Article 27 : ordonnance de transposition relative au « paquet vétérinaire »

L'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux a été **publiée dans les délais impartis au Gouvernement par l'article 27.**

Au regard de la date très récente de publication de l'ordonnance, aucune mesure d'application n'a été publiée à la date de rédaction de ce rapport.

Les règlements européens sont toutefois entrés en vigueur fin janvier 2022, la transposition française ayant, une nouvelle fois, accusé un

certain retard dû, selon le Gouvernement, à des retards de publication d'actes d'exécution au niveau européen.

Si les mesures d'application induites par cette ordonnance sont relativement peu nombreuses, il n'en demeure pas moins que certaines sont toujours attendues et que leur non-publication entraîne un retard supplémentaire dans l'adaptation du droit français au nouveau droit européen et crée une insécurité juridique pour les opérateurs économiques.

L'article 1^{er} de l'ordonnance actualise la définition du médicament, figurant à l'article L. 5111-1 du code de la santé publique, **pour mieux faire la distinction entre médicaments à usage humain et médicaments à usage vétérinaire,** ce dernier relevant d'une définition à l'article L. 5141-2 du code de la santé publique. **L'article 2** tire les conséquences de cette clarification juridique et de l'application de la nouvelle réglementation européenne en apportant les coordinations juridiques au sein du titre III du livre I^{er} de la cinquième partie du code de la santé publique.

L'article 3 révisé le chapitre I^{er} du titre IV du livre I^{er} de la cinquième partie du code de la santé publique, relatif aux médicaments vétérinaires, pour alléger sa rédaction et renvoyer systématiquement à la réglementation européenne en vigueur.

Outre la définition du médicament vétérinaire, reprise à l'article L. 5141-2 du même code, **le nouveau cadre juridique désigne l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail comme autorité compétente.** Il précise les conditions d'autorisations des médicaments vétérinaires ainsi que les conditions de suspension ou de retrait en cas d'anomalie. À cet égard, l'article L. 5141-5-2 du code de la santé publique prévoit que les modalités selon lesquelles s'effectuent les déclarations sont fixées par décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.

Toutes les modifications étaient d'application directe sauf une. La nouvelle rédaction de l'article L. 5141-9 dispose que l'enregistrement des médicaments homéopathiques est régi par un décret. **Ce décret n'a pas été publié.** En outre, en tant que de besoin, l'article L. 5141-16 permet au Gouvernement de prendre des décrets en Conseil d'État pour préciser différentes procédures. Cette faculté n'a pas été activée mais devrait l'être dans les mois à venir.

L'article 4 de l'ordonnance modifie les règles s'appliquant aux établissements de fabrication et de distribution en gros des médicaments vétérinaires.

Parmi les mesures nécessitant des décrets d'application, sont à signaler les articles L. 5142-1 et L. 5142-2 du code de la santé publique, qui prévoit qu'un décret fixera les obligations en matière de pharmacovigilance

auxquelles seront soumises les personnes morales chargées de la fabrication des autovaccins à usage vétérinaire ou de la préparation des médicaments vétérinaires ne relevant pas du champ d'application du règlement européen. De même, les médicaments vétérinaires importés à destination exclusive des animaux dont la chair n'est pas destinée à la consommation humaine ne se voient pas appliquer les autorisations spécifiques et dérogatoires prévues à l'article L. 5142-7 dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État pris après avis du directeur général de l'Anses. L'article L. 5142-8 prévoit, quant à lui, que des décrets en Conseil d'État peuvent, en tant que de besoin, préciser de nombreuses modalités d'application de la réglementation européenne en matière de médicaments vétérinaires. **Ces décrets seront nécessaires pour clarifier le droit. À ce stade, ces textes réglementaires n'ont pas été publiés.**

L'article 5 de l'ordonnance **modifie les règles relatives à la préparation extemporanée et la vente au détail des médicaments vétérinaires**, dans un contexte où des marges de manœuvre importantes sont laissées aux États membres en la matière. L'article L. 5143-2 renvoie ainsi à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles les médicaments vétérinaires non soumis à ordonnance vétérinaire peuvent être vendus à distance. **L'article n'est pas applicable.**

L'article 6 apporte des mesures de coordination juridique au chapitre IV du titre IV du livre Ier de la cinquième partie du code de la santé publique.

L'article 7 crée un nouveau chapitre V bis au sein du même code afin d'y préciser les mesures de police administrative pouvant être mises en œuvre à l'occasion du contrôle du respect des dispositions régissant les médicaments vétérinaires. Les articles ainsi modifiés ne nécessitent pas de nombreuses mesures d'application. Le nouvel article L. 5145-8 prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités selon lesquelles l'autorité administrative peut agir lorsqu'est constaté un manquement aux règles de détention, de prescription, de délivrance ou d'utilisation des médicaments vétérinaires. Le nouvel article L. 5145-9 dispose, quant à lui, qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'intervention de l'autorité administrative ainsi que les montants des sanctions lorsqu'un manquement a été constaté lors de la vente de médicaments vétérinaires en détail à distance. **Ces textes d'application n'ont pas été publiés.**

L'article 8 de l'ordonnance permet aux agents compétents en matière d'inspections relatives aux médicaments vétérinaires de contrôler la mise en œuvre des dispositions législatives et européennes et, le cas échéant, de pouvoir imposer des mesures préventives à l'égard de certains médicaments vétérinaires. Il est d'application directe.

L'article 9 de l'ordonnance apporte des coordinations juridiques au sein du chapitre VIII du titre III du livre IV de la cinquième partie du code de la santé publique.

Les articles 10 et 11 de l'ordonnance **fixent les sanctions applicables en cas de méconnaissance de la réglementation portant sur la préparation industrielle et de la vente en gros des médicaments vétérinaires**, ainsi que les sanctions pénales et financières en vigueur s'agissant de la **vente au détail de médicaments vétérinaires en cas de non-respect de la réglementation européenne**. Ils ne nécessitent pas de mesure réglementaire d'application, à l'exception de celle prévue à l'article L. 5442-15, qui nécessite la publication d'un décret en Conseil d'État pour régir la procédure selon laquelle l'autorité administrative peut, après l'accord du procureur de la République, transiger sur la poursuite des contraventions et délits prévus et réprimés sur certains délits.

L'article 12 donne pouvoir aux agents de contrôle chargés de l'inspection sanitaire et qualitative des aliments pour animaux pour garantir le plein respect des dispositions de la nouvelle réglementation. À cet égard, l'article L. 234-3-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit la publication d'un décret en Conseil d'État fixant les conditions selon lesquelles un agent peut exclure un équidé de l'abattage pour la consommation humaine lorsqu'il s'est vu prescrire certains médicaments vétérinaires.

Les articles 13 et 14 apportent enfin des mesures de coordination juridique et prévoient des dispositions transitoires relatives à la mise en œuvre de l'ordonnance.

(4) Les articles relatifs aux relations commerciales et au droit de la concurrence

Deux articles de la loi DDADUE, délégués au fond à la commission des affaires économiques, traitent du droit de la concurrence et des relations commerciales :

- Le I de l'article 9, qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer une directive relative aux pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire ;
- l'article 37, qui habilite le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive « ECN+ » et qui modifie le code de commerce pour moderniser et simplifier les procédures mises en œuvre par l'Autorité de la concurrence

(a) Article 9 : ordonnance de transposition de la directive « pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d’approvisionnement agricole et alimentaire »

(i) *Un projet d’ordonnance dont le champ d’application était initialement restreint à certaines entreprises*

L’article 9 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour transposer la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d’approvisionnement agricole et alimentaire. Initialement prévu pour douze mois, le délai d’habilitation a été réduit à sept mois par un amendement du rapporteur déposé au stade de la commission au Sénat.

Cette directive entend renforcer, au niveau européen, la protection des fournisseurs de la chaîne d’approvisionnement alimentaire face à certaines pratiques commerciales abusives. Pour ce faire, outre des dispositions relatives aux délais de paiement, elle liste et distingue deux types de pratiques commerciales déloyales interdites (article 3) :

- celles interdites sans condition, comme les délais de paiement abusifs, les annulations de commande à brève échéance ou encore la divulgation de façon illicite des secrets d’affaire du fournisseur ;
- celles interdites sauf accord figurant dans le contrat entre les deux parties, comme le renvoi des invendus sans rémunération, le paiement par le fournisseur des coûts liés à des remises sur les produits dans le cadre d’actions promotionnelles, ou encore le paiement obligatoire par le fournisseur pour le stockage, l’exposition, le référencement ou la mise à disposition de ses produits.

Pour autant, le champ d’application de la directive est restreint aux entreprises de la chaîne d’approvisionnement dont le chiffre d’affaires est inférieur à 350 millions d’euros, dans leurs relations commerciales avec un acheteur ayant un chiffre d’affaires plus élevé. Or, ainsi que le notait le rapporteur au stade de la commission, *« il peut exister des hypothèses dans lesquelles les centrales ne font que du référencement, et pas de l’achat, entraînant un chiffre d’affaires relativement faible. Pour autant, elles sont en relation d’affaires avec des fournisseurs. Aux termes du champ déterminé dans la directive, ces relations peuvent échapper à la nouvelle réglementation. En outre, le droit français s’applique aujourd’hui sans condition de chiffre d’affaires. En retenir pour certaines pratiques et pas d’autres complexifierait le droit en vigueur au détriment de sa lisibilité »*.

À l'initiative du rapporteur, la commission des affaires économiques avait donc adopté un amendement afin de préciser dans la loi que l'ordonnance ne retiendrait pas de critère de chiffre d'affaires pour les entreprises auxquelles elle s'applique¹. Cette précision a été maintenue par l'Assemblée nationale et figure dans cet article 9 de la loi DDADUE.

Par ailleurs, le Gouvernement avait précisé son intention lors des échanges avec le rapporteur, à savoir réduire les limites maximales déterminées dans le droit français pour certains délais de paiement lorsqu'ils sont moins favorables que le droit européen, et intégré dans le droit de la consommation un nombre limité de pratiques commerciales déloyales, le corpus juridique français étant déjà étoffé en la matière.

En ce qui concerne les limites des délais de paiement, il était prévu que :

- le délai de paiement maximal de 30 jours fin de décade de livraison applicable en droit français aux produits alimentaires périssables et de viandes congelées ou surgelées, de poissons surgelés, de plats cuisinés et de conserves fabriqués à partir de produits alimentaires périssables soit réduit à 30 jours à compter de la date de livraison² ;
- la dérogation export sera limitée pour éviter que les produits dont le délai de paiement est plafonné par la directive à 30 ou 60 jours puissent être réglés dans des délais supérieurs ;
- sauf accords dérogatoires, le délai de paiement maximal des moûts et des raisins destinés à l'élaboration de vins passe de 45 jours fin de mois ou 60 jours après la date d'émission de la facture à 30 jours à compter de la date de livraison ;
- le délai de paiement maximal spécifique aux vins soit supprimé puisque ces produits entreront dans le champ des produits non périssables couverts par un délai de 60 jours ;

¹ L'article 9 de la directive prévoit en effet que les États membres puissent, s'ils le souhaitent, édicter des mesures plus strictes, sous réserve qu'elles soient compatibles avec les règles relatives au fonctionnement du marché intérieur.

² Sauf en cas de facturation périodique, la directive prévoyant un délai maximal de 30 jours à compter de la fin du mois de livraison.

- un délai de paiement spécifique de 60 jours date de facture soit créé pour les achats de produits agricoles et alimentaires non périssables, du fait que le plafond de droit commun de 45 jours fin de mois aboutit dans certains cas à un délai de règlement supérieur à 60 jours.

(ii) *L'ordonnance de transposition respecte la volonté du législateur*

L'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire résulte de cet article 9. Le projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 1^{er} septembre 2021

Il est à noter que **son champ d'application n'intègre pas de critère de chiffre d'affaires des entreprises, conformément à la volonté du législateur.**

Dans le détail, son article 2 crée plusieurs nouveaux articles au sein du code de commerce définissant certaines interdictions en matière de pratiques commerciales déloyales :

- le nouvel article L. 443-5 interdit à un acheteur d'annuler une commande dans un délai inférieur à 30 jours, ce délai pouvant toutefois être réduit par décret sous réserve qu'il laisse suffisamment de temps aux fournisseurs pour vendre leurs produits par l'intermédiaire d'un autre acheteur ou pour les utiliser eux-mêmes. Un **décret du 31 août¹** crée ainsi les articles D. 443-3 et D. 443-4, qui précisent que le délai applicable aux grossistes est fixé à 24 heures, et non pas à 30 jours, sauf pour les fruits et légumes frais, pour lesquels il est fixé à 3 jours (hors marque de distributeur) ;
- le nouvel article L. 443-6 sanctionne d'une amende administrative l'obtention, l'utilisation ou la divulgation illicites de secrets d'affaires par un acheteur de produits agricoles et alimentaires ;
- le nouvel article L. 443-7 sanctionne d'une amende administrative le refus par toute personne exerçant des activités de production, de transformation, de distribution ou de services de faire droit à la demande formulée par l'une des parties de confirmation écrite des conditions d'un contrat non conclu sous forme écrite et portant sur des produits agricoles et alimentaires.

¹ Décret n° 2021-1137 du 31 août 2021 fixant les modalités selon lesquelles les délais pour annuler une commande peuvent être réduits dans les conditions prévues à l'article L. 443-5 du code de commerce.

En ce qui concerne la réglementation des délais maximaux de paiement, l'article 1^{er} de l'ordonnance procède à plusieurs modifications de l'article L. 441-11. Désormais :

- le délai maximal est de 30 jours pour les achats de produits agricoles et alimentaires périssables et de viandes congelées ou surgelées, de poissons surgelés, de plats cuisinés et de conserves fabriqués à partir de produits alimentaires périssables ;
- le délai maximal pour ces produits est de 30 jours après la fin de la décade de livraison, en cas de facture périodique ;
- pour les fournisseurs de raisons ou de moût destinés à l'élaboration de vins et leurs acheteurs directs, le délai est de 30 jours à compter de la date de livraison, sauf délais dérogatoires prévus par des accords rendus obligatoires avant le 1^{er} janvier 2019 et sous réserve que leur extension soit renouvelée à compter de cette date sans modification significative des conditions de paiement au détriment des fournisseurs ;
- en cas de facture périodique pour des achats de produits saisonniers effectués dans le cadre de contrats d'intégration conclus dans le secteur des fruits et légumes, le délai maximal est de 30 jours à compter de la fin du mois au cours duquel la livraison est effectuée ;
- le délai maximal est de 60 jours après la date d'émission de la facture pour les achats de produits agricoles et alimentaires non périssables.

(b) Article 37 : ordonnance de transposition de la directive « ECN+ » et réforme des procédures devant l'Autorité de la concurrence

Le I de l'article 37 de la loi DDADUE habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre toute mesure relevant du domaine de la loi nécessaire pour rendre compatibles les dispositions du livre IV du code de commerce avec la **directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018** visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, dite « ECN+ ».

Les II et suivants de l'article 37, quant à lui, procédait directement dans le code de commerce à des **modifications relatives au déroulé des procédures devant l'Autorité de la concurrence**. Parmi ces différentes dispositions, seule celle relative à la « procédure de clémence » devant l'Autorité (art. L. 464-2) prévoyait l'édiction d'un décret.

(i) *Une transposition fidèle de la directive « ECN+ »*

L'ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, **a été prise en application du I de l'article 37 de la loi DDADUE**. Il est à noter que la transposition devait être effectuée avant le 4 février 2021, aux termes de l'article 34 de la directive. Son projet de loi a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 29 juillet 2021.

La directive « ECN+ » entend doter les autorités nationales de concurrence d'un socle minimal de pouvoirs et garanties (indépendance, pouvoirs de coercition, amendes, etc.) lorsqu'elles mettent en œuvre le droit européen de la concurrence, afin que l'application de ce dernier soit homogène et garantisse effectivement le bon fonctionnement du marché intérieur.

Ainsi que le notait le rapporteur dans son avis sur le projet de loi, *« le droit français de la concurrence satisfait déjà grandement les exigences posées par le droit européen, comme en matière de protection des consommateurs. De nombreuses dispositions de la directive ECN+ figurent donc déjà dans notre droit (indépendance, garanties, ressources, pouvoirs d'inspection, mesures provisoires, etc.). Certaines, importantes, auront toutefois un impact sur le droit national »*. Il s'agissait, pour l'essentiel :

- de la possibilité pour les agents d'accéder aux informations contenues dans des téléphones ou ordinateurs portables, supports mobiles et serveurs distants (le *cloud*) ;
- de la **consécration d'un principe d'opportunité** des poursuites, permettant à l'Autorité de cibler ses choix d'investigation pour optimiser ses ressources ;
- d'élargir le **pouvoir d'injonction structurelle et comportementale** de l'Autorité ;
- de la possibilité pour l'Autorité de **s'autosaisir** pour prononcer des mesures conservatoires ;
- de **l'alignement à la hausse du plafond d'amende** dans le cas de la procédure simplifiée (initialement fixé à 750 000 euros) ou lorsque le contrevenant n'est pas une entreprise (plafond initialement fixé à 3 millions d'euros), et de la consécration du **principe de la responsabilité financière** des membres de l'association d'entreprises ;
- la codification et l'harmonisation des **règles de clémence** ;

- la **suppression du critère de « dommage à l'économie »** dans le calcul de l'amende, pour ne conserver que ceux de durée et de gravité des faits reprochés.

L'ordonnance du 26 mai 2021 procède à ces évolutions du droit national.

Évolution du droit	Disposition de l'ordonnance	Article du code de commerce modifié
Accès aux informations stockées sur des supports numériques	Article 2, V et VI	Art. L. 450-3 Art. L. 450-4
Consécration d'un principe d'opportunité des poursuites	Article 2, XII	Art. L. 462-8
Pouvoirs d'injonction structurelle et comportementale	Article 2, XVIII	Art. L. 464-2
Autosaisie de l'Autorité de la concurrence	Article 2, XVII	Art. L. 464-1
Alignement à la hausse du plafond d'amende	Article 2, XVIII	Art. L. 464-2
Responsabilité financière des membres d'une association d'entreprises	Article 2, XVIII)	Art. L. 464-2
Règles de clémence	Article 2, XX et XXI	Art. L. 464-10 Art. L. 490-13 Art. L. 490-14
Suppression du critère de « dommage à l'économie »	Article 2, XVIII	Art. L. 464-2

Par ailleurs, l'ordonnance du 26 mai 2021 procède à plusieurs modifications du droit national non-explicitement annoncées lors des débats parlementaires :

- elle **définit les entreprises** comme les entités « quels que soient leur forme juridique et leur mode de financement qui exercent une activité » (art. 2, I) ;
- elle **clarifie les règles de prescription** devant l'Autorité de la concurrence (art. 2, II, X et XI) ;
- elle **précise les voies de recours** contre les décisions du juge des libertés et de la détention relatives aux opérations de visites et saisies (art. 2, VI) ;
- elle **renforce et clarifie les pouvoirs des agents de l'Autorité** et de la DGCCRF (art 2, VII) ;
- elle **renforce la coopération entre autorités nationales de concurrence** (art 2, IV, XIII et XIV). Désormais, l'Autorité devra informer la Commission européenne et ses homologues du prononcé d'une décision imposant des mesures conservatoires, ou d'une décision de non-lieu à poursuivre la procédure. Elle pourra également faire usage de ses pouvoirs d'enquête, à la demande d'une autre autorité nationale, pour déterminer si une entreprise s'est soumise ou non aux décisions de l'autorité requérante ;
- elle **clarifie l'accès des parties aux informations** du dossier (art. 2, XV, XX et XXI) ;
- elle **exempte de sanctions pénales**, dans le cadre d'une procédure de clémence, les dirigeants et gérants d'entreprise ayant activement coopéré avec l'Autorité (art. 2, III et XVIII).

Peu d'articles modifiés ou créés par cette ordonnance prévoient eux-mêmes des mesures d'application. C'est le cas notamment de l'article L. 462-9-1 du code de commerce, qui prévoit qu'un arrêté du ministre de l'économie établit le **modèle d'instrument uniforme** au moyen duquel l'Autorité de la concurrence procède à la **notification** (de grief, d'acte de procédure, etc.) demandée par une autorité nationale requérante, et qu'un arrêté du ministre de l'économie établit le modèle d'instrument uniforme grâce auquel l'Autorité met en œuvre **l'assistance demandée par une autre autorité nationale de concurrence** pour l'exécution d'une sanction pécuniaire.

Ces dispositions font l'objet de **l'arrêté du 23 juillet 2021** relatif à l'instrument uniforme pris en application du IV et du V de l'article L. 462-9-1 du code de commerce.

Par ailleurs, l'**article L. 464-8-2** prévoit que le recours relatif à la validité de la notification par l'Autorité de la concurrence d'un acte demandé par une autre autorité nationale est porté devant une **cour d'appel spécialement désignée** par décret. Ce **décret n'a pas encore été pris**.

(ii) Une modernisation « en dur » des procédures devant l'Autorité de la concurrence, désormais applicable

Les II et suivants de l'article 37 de la loi DDADUE ont directement modifié le code de commerce pour procéder à **plusieurs évolutions du droit national de la concurrence** (simplification de la prise de décision, fluidification des opérations de visites et saisies (OVS), élargissement du recours à la procédure contradictoire simplifiée, suppression de l'information préalable de l'Autorité pour toute révision de tarif réglementé, clarification de l'articulation des compétences entre l'Autorité et la DGCCRF, renforcement des pouvoirs de l'Autorité pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles en outre-mer).

Seul le 7° du III prévoyait une mesure d'application, pour préciser les modalités d'organisation et d'application de la procédure de clémence. C'est l'objet du **décret n° 2021-568 du 10 mai 2021** relatif à la procédure d'exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires prévue au IV de l'article L. 464-2 du code de commerce.

L'article 37 est désormais entièrement applicable.

(5) Autres : l'article 25, relatif à la réforme de stocks stratégiques pétroliers

L'**article 25** a modifié le régime légal applicable aux stocks stratégiques pétroliers (articles L. 642-1-1 et L. 642-6 du code de l'énergie).

Il a supprimé la qualification d'entité centrale de stockage (ECS) appliqué à la SAGESS, de même que l'obligation pour le Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) de recourir à cette dernière.

À l'initiative du rapporteur, cette suppression a été effectuée à droit constant, en maintenant la référence à une convention, approuvée par l'autorité administrative¹, pouvant lier la SAGESS au CPSSP.

Le rapporteur relève qu'un **décret n° 2022-642 du 25 avril 2022** est venu réviser le cadre réglementaire applicable à la SAGESS.

Ce décret a modifié le décret n° 39-1442 du 27 décembre 1993 pour approuver les nouveaux statuts de la SAGESS (article 1) et supprimer sa qualification d'ECS (article 1-1).

Le rapporteur note que les nouveaux statuts de la SAGESS présentent bien le recours au CPSSP comme une faculté, et non une

¹ En l'espèce les ministres chargés des douanes et de l'énergie.

obligation : « en application du L. 642-6 du code de l'énergie, le C.P.S.S.P., afin de s'acquitter de sa mission, peut faire appel à la SAGESS dans le cadre d'une convention, en plus des stocks mis à sa disposition par d'autres opérateurs ».

Cependant, ces statuts font toujours référence au cadre conventionnel liant depuis 1993 la SAGESS au CPSSP : « dans ce contexte, le C.P.S.S.P. et la SAGESS ont conclu le 25 mars 1993 une convention de mise à disposition des stocks par la SAGESS au bénéfice du C.P.S.S.P., contre rémunération, telle que modifiée ultérieurement (la « Convention »). »

Dans ce contexte, **un arrêté du 12 avril 2022** pris par les ministères de l'économie et de la transition écologique est venu approuver les modifications apportées à la convention de 1993 précitée.

Les modifications réglementaires et contractuelles ainsi réalisées ont donc conduit à supprimer le statut d'ECS de la SAGESS, sans bouleverser le cadre conventionnel pour autant.

Le rapporteur sera attentif au maintien de cet équilibre, résultant de l'examen de la loi « DADDUE », dans les éventuelles modifications des textes réglementaires ou contractuels à venir.

Dans l'immédiat, il relève que l'article R. 642-9 du code de l'énergie devrait être actualisé pour supprimer la référence à la qualification d'ECS (2°) et expliciter les liens entre la SAGESS et le CPSSP, qui sont désormais facultatifs (1°).

Naturellement, la référence à l'approbation de la convention par l'autorité administrative (1° du même article) doit être impérativement maintenue, puisqu'elle figure explicitement à l'article L. 642-6 du code de l'énergie et indirectement à l'article 1655 *quater* du code général des impôts (CGI).

b) Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises

(1) 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, 153 et 174, d'application directe, **prévoient la remise de rapports au Parlement** relatifs respectivement à la situation des entrepreneurs, à la protection des intérêts économiques de la Nation, et à l'évaluation des labels RSE.

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, ainsi que la plupart de ses mesures d'application.

Au 31 mars 2022, **la grande majorité des dispositions de la loi PACTE** suivies par la commission des affaires économiques qui attendaient des mesures réglementaires d'application **sont applicables**. En effet, **47 mesures réglementaires ont été publiées sur les 49 attendues** pour les articles dont le suivi relève de la commission des affaires économiques, **soit un taux de mise en application de 96 %**.

Quelques arrêtés sont encore attendus, en application de l'article 144 relatif aux plateformes industrielles, de l'article 154 relatif aux actions spécifiques ou de l'article 216 sur le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES).

En revanche, **l'article 171 reste inapplicable à défaut de décret d'application, que le Gouvernement refuse de prendre**, à l'encontre de la volonté du législateur.

Le Gouvernement a également largement dépassé les délais de remise au Parlement des rapports prévus par la loi : si les rapports relatifs à la protection des intérêts économiques de la Nation (article 153) et à l'évaluation des labels RSE (article 174) ont été remis – avec retard –, le rapport relatif à la situation des entrepreneures n'a toujours pas été transmis (article 40). **Le contenu de ces rapports n'est en outre pas toujours conforme aux dispositions de la loi.**

Enfin, l'impact de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19 sur la mise en œuvre des mesures législatives votées est à souligner. Plusieurs mesures, telles que la mise en place du guichet unique (article 1^{er}), la réforme du régime de volontariat international en entreprise (article 14), ont vu leur entrée en vigueur décalée dans le temps ; tandis que certains dispositifs réformés par la loi PACTE ont connu de nouvelles évolutions peu de temps après, comme en témoigne le renforcement et l'élargissement du contrôle des investissements étrangers (article 152).

- (a) La grande majorité des dispositions sont applicables, bien que quelques arrêtés n'aient pas encore été pris

Au 31 mars 2022, la majorité des mesures d'application portant sur les articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques ont été prises, comme la commission en faisait déjà le constat lors du précédent bilan d'application de la loi PACTE. Quelques mesures réglementaires restent toutefois attendues.

• **Indemnité supplémentaire des volontaires internationaux en entreprise (article 14)**

Comme indiqué dans le rapport d'application des lois publié en 2021, le décret n° 2019-749 du 19 juillet 2019 a rendu **applicable 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 », bien que la **date d'entrée en vigueur de cette réforme ait été reportée au 23 mai 2021 dernier**, c'est-à-dire d'un an, par 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 ainsi que par le décret n° 2021-263 du 10 mars 2021 modifiant le décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils.

Une mesure réglementaire d'application non prévue par la loi « Pacte » a en outre été prise avec **l'arrêté du 23 février 2022 modifiant l'arrêté du 24 mars 2004 fixant certaines conditions d'application du volontariat civil à l'étranger** : celui-ci tire les conséquences de la **modification de la durée minimale passée à l'étranger par le volontaire**, en répercutant ce changement au sein de divers textes de nature réglementaires.

L'article 14 de la loi « Pacte » est désormais pleinement applicable.

• 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 renvoie pour son application à la publication de **7 décrets en Conseil d'État. Trois décrets ont effectivement été pris, qui regroupent l'ensemble des différentes mesures d'application attendues :**

• le **décret n° 2019-1317** du 9 décembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie ;

• le **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 ;

• le **décret n° 2021-144** du 11 février 2021 relatif aux élections des membres des chambres de commerce et d'industrie et des juges des tribunaux de commerce.

Ce dernier décret appelle lui-même **plusieurs arrêtés d'application**, relatifs notamment à la désignation des membres de la commission technique nationale (art. R. 713-25-1 du code de commerce), la fixation des

périodes de dépôt des candidatures et de scrutin (art. R. 713-1), la fixation des conditions d'organisation et le calendrier des opérations électorales (art. R. 713-1), la précision des mentions obligatoires devant figurer sur la liste électorale pour chaque électeur (art. R. 713-1-1), la précision des conditions dans lesquelles la commission d'organisation des élections est chargée de mettre à disposition des électeurs les instruments nécessaires au vote (art. R. 713-14).

Mi-avril 2022, ces différents arrêtés n'étaient pas encore pris.

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 2022, ce rapport n'avait toujours pas été transmis.**

- 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, modifié par un décret n° 2021-735 du 21 juin 2021.

Selon l'article D. 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.

¹ L'article D. 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.

- 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 fixée 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 récemment communiqués au Sénat par le Gouvernement¹, **aucune plateforme industrielle n'existe encore mais une vingtaine pourrait être constituée.**

Par ailleurs, depuis la publication de la loi « Pacte », **la loi « ASAP » du 7 décembre 2020², a modifié le régime juridique des plateformes industrielles**, en permettant à un ensemble constitué de plusieurs sites de

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.

² Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

prendre part à de telles plateformes, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État (article 61) ; ces évolutions législatives sont **sans incidence sur les dispositions de la loi « Pacte » elles-mêmes.**

- Réforme du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers (article 152)

La réforme du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers prévue à l'article 152 est **entièrement applicable, la totalité des décrets et arrêtés d'application ayant été pris en 2019, pour une application depuis avril 2020.**

Comme évoqué dans le rapport d'application des lois relatif à l'année 2021, depuis la réforme prévue par la loi PACTE, et 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 de plusieurs évolutions nouvelles, visant à élargir le champ des secteurs stratégiques** (arrêté du 27 avril 2020 relatif aux investissements étrangers en France) et à **abaisser temporairement le seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises à 10 % des droits** (décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 et arrêté du 22 juillet 2020 relatifs à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé).

Cet abaissement temporaire a été reconduit à la fin de l'année 2021 par le **décret n° 2021-1758 du 22 décembre 2021 prorogeant l'abaissement temporaire** du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, qui **a étendu son application jusqu'au 31 décembre 2022.**

- Actions spécifiques de l'État (article 154)

Comme détaillé dans le rapport d'application des lois relatif à l'année précédente, en matière d'actions spécifiques de l'État, si le décret d'application n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 relatif aux dispositifs de l'action spécifique a bien été pris, **il manque toujours un arrêté d'application fixant le format de la déclaration préalable d'information au ministre de l'Économie, tel que le prévoit le décret.** L'administration avait indiqué à la commission qu'elle **ne prévoyait pas de publier cet arrêté**, n'ayant identifié depuis la promulgation de la loi aucune mise en œuvre concrète du nouveau régime d'action spécifique.

(b) 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'État.

Près de trois ans après la publication de la loi, ce décret n'a toujours pas été publié.

Il était indiqué, en 2021, 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 handicapées 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* ».

Comme le soulignait le rapport d'application des lois relatif à l'année 2021, cet argument représente un **détournement de la volonté du législateur**, ce dernier ayant adopté un dispositif clair tendant à la création d'un label. Une **mesure législative ne saurait devenir subitement ineffective**, sans consultation préalable, **du simple fait d'un choix de l'exécutif**.

- (c) 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 » et une ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021, **un arrêté du 21 novembre 2019, modifié par un arrêté du 14 octobre 2020, a défini ce critère de proximité géographique pour les opérations d'autoconsommation collective dites « étendues »**.

- (d) L'ordonnance relative au système d'échange des quotas d'émissions de GES et la plupart de ses textes d'application sont publiés

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, plusieurs ont été publiés, en l'espèce :

- l'arrêté du 7 janvier 2020 fixant le montant de la valeur moyenne du quota d'émission de GES au titre de l'année 2018 ;
- l'arrêté du 20 avril 2020 modifiant l'arrêté modifié du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de GES et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020 ;
- l'arrêté du 20 novembre 2020 fixant le nombre de quotas d'émission de GES alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs pour la période 2021-2023 ;
- l'arrêté du 21 décembre 2020 sur les modalités de mise en œuvre des obligations particulières de surveillance, de déclaration et de contrôle des émissions et des niveaux d'activité auxquelles sont soumises les installations soumises au système d'échange de quotas de GES ;

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.

- l'arrêté du 17 décembre 2021 fixant pour l'année 2021 le montant des frais de tenue de compte des détenteurs de quotas prévu à l'article R. 229-36 du code de l'environnement ;
- l'arrêté du 21 juillet 2021 fixant le montant de la valeur moyenne du quota d'émission de GES au titre de l'année 2019 et 2020 ;
- l'arrêté du 10 décembre 2021 fixant la liste des établissements hospitaliers exclus du système d'échange de quotas d'émission de GES et les plafonds d'émission annuels qui leur sont applicables, et la liste des établissements émettant moins de 2 500 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone exclus du système d'échange de quotas d'émission de GES, ainsi que les mesures de surveillance et de déclaration qui leur sont applicables, pour la période 2021-2025 ;
- l'arrêté du 14 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 10 décembre 2021 fixant la liste des exploitants d'installations soumises à autorisation pour les émissions de GES ainsi que le montant des quotas d'émission affectés à titre gratuit pour les exploitants d'installations pour lesquelles des quotas d'émission à titre gratuit sont affectés, pour la période 2021-2025 ;
- l'arrêté du 26 décembre 2011 fixant pour l'année 2011 le montant des frais de tenue de compte des détenteurs de quotas prévu à l'article R. 229-36 du code de l'environnement ;
- l'arrêté du 26 janvier 2011 relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de GES ;
- l'arrêté du 11 février 2022 modifiant l'arrêté du 28 novembre 2018 définissant le référentiel du label « Bas-Carbone ».

Au total, **la plupart 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.**

- (e) Le rapport annuel relatif à la protection des intérêts économiques de la Nation a été partiellement remis, un autre reste encore à transmettre deux ans et demi après l'échéance prévue 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 2022, ce rapport n'avait toujours pas 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 ».**

Le **rapport annuel pour l'année 2021** a été transmis à la Présidente de la commission des affaires économiques du Sénat au mois **d'avril 2022** – soit après la période de référence pour le présent rapport. Comme l'année précédente, la commission regrette que le champ de **ce rapport ait été sensiblement réduit par rapport à celui prévu par la loi**, qui ne visait pas uniquement la procédure de contrôle des investissements étrangers mais **la totalité de l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques.**

c) Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

La **commission des affaires économiques** est chargée du suivi de l'application de **11 articles** de la loi dont 5 articles d'application directe habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

(1) Les dispositions relatives au logement : le nouveau code de la construction et de l'habitation est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021 après de nombreuses modifications préalables de ses dispositions législatives et un processus de ratification hésitant (article 49)

(a) La nouvelle codification des dispositions législatives et réglementaires relatives aux règles de construction d'habitation est désormais en vigueur tandis que l'adoption des décrets de réécriture se poursuit

Les rapports des années précédentes insistaient surtout sur la perspective de **l'entrée en vigueur du nouveau code de la construction et de l'habitation (CCH).**

Une première ordonnance, prévue au I de l'**article 49** et à vocation expérimentale et transitoire, avait été adoptée dans les délais et conformément à son habilitation : **l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018** visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation prévoyait des dispositions transitoires dans l'attente de l'adoption de la seconde ordonnance prévue au II de ce même article 49.

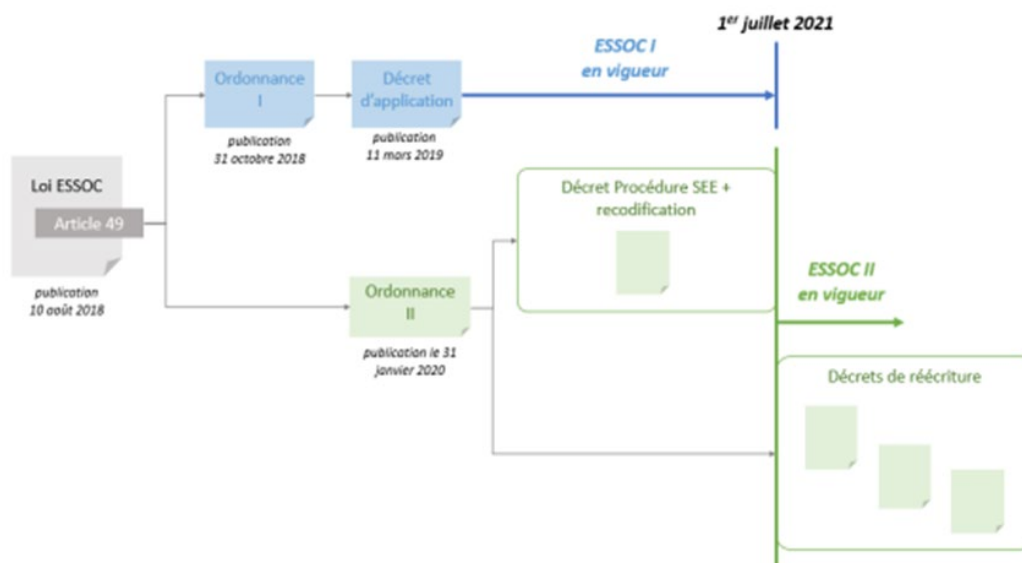
Cette ordonnance avait été ratifiée dans les délais et sans modification par le dépôt d'un projet de loi de ratification au Sénat le 16 janvier 2019. Le décret n° 2019-184 du 11 mars 2019 relatif aux conditions d'application de cette ordonnance avait également été adopté pour préciser ces dispositions transitoires.

La **seconde ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020** relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre Ier du CCH avait aussi été adopté dans les délais et conformément à son habilitation. Elle pérennise le régime expérimental instauré par la première ordonnance. Son entrée en vigueur devait avoir lieu au plus tard le 1^{er} juillet 2021.

Par conséquent, **la première ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 a été abrogée**. Toutefois, elle demeure applicable aux opérations de construction ou de rénovation de bâtiments pour lesquelles une attestation de solution d'effet équivalent (SEE) a été délivrée dans les conditions prévues par son article 5 avant la date d'entrée en vigueur de la seconde ordonnance.

Les dispositions législatives réécrites par l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 ont été complétées par l'adoption du **décret n° 2021-872 du 30 juin 2021 recodifiant la partie réglementaire du livre Ier du code de la construction et de l'habitation** et fixant les conditions de mise en œuvre des solutions d'effet équivalent. Ce décret permet seulement une **recodification à droit constant** selon la nouvelle organisation des règles fixée par l'ordonnance du 29 janvier 2020, **et non pas sa réécriture**. Ces travaux de réécriture feront l'objet de décrets dédiés.

Articulation des deux ordonnances de la loi ESSOC et de leurs décrets d'application¹



Source : Ministère de la Transition écologique, Guide d'application du nouveau Livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation et du dispositif de « solution d'effet équivalent, juillet 2021.

Aucun décret de réécriture thématique n'a encore été publié, ce qui limite la pleine applicabilité du nouveau CCH. Toutefois, plusieurs projets ont été soumis à des consultations publiques :

- le **premier projet de décret qui modifie plusieurs champs techniques** : les règles générales de sécurité, la qualité sanitaire des bâtiments, la performance énergétique et environnementale, la réglementation thermique, aération et acoustique en outre-mer dite « RTAA » et les règles de contrôle et sanctions qui s'y rapportent. Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a émis un avis favorable le 29 juillet 2021, mentionnant notamment que : « *La réécriture a principalement consisté à simplifier la rédaction, supprimer les dispositions obsolètes, fusionner les articles redondants et surtout mieux identifier la nature des règles de construction* »² ;
- le **deuxième projet de décret dit « accessibilité »** relatif à la réécriture du Titre VI du Livre Ier du CCH « *Accessibilité et qualité d'usage* ». Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) a émis un avis favorable le 8 décembre 2021, mentionnant notamment que : « *La réécriture du titre VI a principalement consisté à simplifier la rédaction, supprimer les dispositions obsolètes, fusionner les articles redondants et surtout*

¹ [Guide d'application du Ministère de la Transition Écologique sur le nouveau livre Ier du code de la construction et de l'habitation](#)

² [Avis du CSCEE du 29 juillet 2021](#)

mieux identifier la nature des règles de construction. Ce projet de décret en Conseil d'État est l'aboutissement de plus d'un an de travail avec les différentes associations des personnes handicapées, les acteurs de la construction et les administrations partenaires »¹ ;

- **le troisième projet de décret dit « santé »** relatif à la réécriture du Titre V du Livre Ier du CCH « *Qualité sanitaire des bâtiments* » et traitant notamment des réseaux d'eaux, des exigences de qualité de l'air intérieur et d'acoustique².

(b) Le projet de loi de ratification initiale de l'ordonnance du 29 janvier 2020 prévoyait des modifications substantielles des règles de construction et d'habitation mais n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour

La **seconde ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020** avait bien été ratifiée dans les délais. Si le projet de loi de ratification devait initialement être déposé dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, ce délai a été prolongé de quatre mois supplémentaires par l'article 14 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Ainsi, **le projet de loi de ratification** n° 3235 a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 juillet 2020 et proposait d'apporter des modifications substantielles au contenu de l'ordonnance.

D'une part, parce que **des lois nouvelles modifiant le livre I^{er} du CCH ont été promulguées depuis la publication de l'ordonnance, nécessitant d'en modifier le contenu.** Le projet de loi de ratification prévoyait ainsi :

- **l'intégration au futur livre I^{er} du CCH des dispositions introduites par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**, notamment concernant l'obligation de réaliser un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets issus des travaux de construction et de rénovation des bâtiments. Un **décret** en Conseil d'État doit en préciser les modalités d'application ;
- **l'intégration au futur livre I^{er} du CCH des dispositions de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités** en matière d'accessibilité des services d'information aux personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les établissements recevant du public.

Dans l'avis du Conseil d'État du 23 juin 2020, il est précisé qu'une attention particulière doit être portée aux dispositions législatives nouvelles qui affecteraient le livre I^{er} du CCH car le Gouvernement ne dispose plus de la possibilité de modifier la future partie législative.

¹ [Avis du CSCEE du 8 décembre 2021](#)

² [Article Le Moniteur du 8 novembre 2021](#)

D'autre part, le projet de loi de ratification prévoyait l'introduction, dans le livre I^{er} du CCH, de dispositions entièrement nouvelles :

- l'instauration d'une base législative aux dispositions réglementaires existantes imposant la tenue de registres de sécurité dans différentes catégories de bâtiments afin de procéder à l'harmonisation de ces registres et à l'élargissement de leur objet. En effet, ces registres sont actuellement largement consacrés à la sécurité contre l'incendie et ont vocation à concerner tous les aspects de la sécurité des immeubles ainsi que leur qualité sanitaire ;
- la constitution d'un dossier relatif à la solution d'effet équivalent, dossier ayant vocation à figurer dans le registre de sécurité d'un bâtiment pour la construction ou la rénovation duquel il aurait été recouru à une solution d'effet équivalent. Le contenu de ce dossier doit être défini par décret ;
- la création d'un « carnet d'information du logement » (CIL) dont l'objectif est l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants comme neufs. Le CIL a pour vocation de remplacer le « carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement » issu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) mais jamais mis en œuvre. Le CIL sera mis en place à partir du 1^{er} janvier 2022. Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de cette mesure.

Cependant, ce projet de loi de ratification n'a pas été inscrit à l'ordre du jour et le contenu de l'ordonnance n'a pas été modifié en ce sens.

- (c) L'examen du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets a permis de ratifier l'ordonnance du 29 janvier 2020 tout en assurant un débat parlementaire sur les modifications substantielles des règles de construction et de l'habitat

À l'occasion de l'examen de la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, l'article 175 a ratifié l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020, près de 18 mois après sa publication.

Le contenu de l'ordonnance a été modifié, mais de façon différente et dans une moindre mesure que ce qui avait été envisagé par le projet de loi de ratification, avec :

- la retranscription intégrale des dispositions prévues à l'article 179 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui permettent **l'entrée en vigueur de l'opposabilité du diagnostic de performance énergétique (DPE), en supprimant son caractère seulement informatif** afin de permettre au locataire de se saisir de son caractère opposable ;
- la création de trois sous-sections, améliorant la lisibilité du code, comme initialement prévu à l'article 9 du projet de loi de ratification.

Par ailleurs, **d'autres modifications substantielles des règles de construction et de l'habitat initialement prévues par le projet de loi de ratification ont été insérées le projet de loi sur le climat**. C'est par exemple le cas pour les dispositions relatives à la création d'un « *carnet d'information logement* » (article 167) et d'un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets issus des travaux de construction et de rénovation des bâtiments par coordination avec les dispositions prévues par la loi « *Économie circulaire* » (article 225).

- (2) Les dispositions afférentes à l'enseignement supérieur et à la recherche : malgré l'absence d'une première évaluation transmise au Parlement, l'expérimentation relative aux rapprochements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche se poursuit et s'étend à de nouvelles universités (article 52)

Les rapports des 2021 et 2020 évoquaient la mise en œuvre de **l'article 52**, relatif aux rapprochements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche à titre expérimental.

Un **rapport présentant un premier bilan des expérimentations aurait dû être remis au Parlement** dans les trois ans à compter de la publication de l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018, soit **d'ici le 12 décembre 2021**, mais ce rapport n'a pas été transmis à ce stade.

L'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche a été **ratifiée par l'article 43 de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030** et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur (LPR).

Plusieurs modifications ont été apportées lors de la ratification de cette ordonnance, visant essentiellement à **simplifier les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation** en apportant des précisions rédactionnelles et juridiques **dans un objectif de favoriser la création des établissements expérimentaux**.

À ce stade, **une quinzaine de rapprochements expérimentaux, listés à l'article D.711-6-1 du code de l'éducation, sont déjà intervenus en application de cet article, dont quatre depuis l'entrée en vigueur de la LPR :**

- l'Université de Paris par décret n° 2019-209 du 20 mars 2019. Ce décret a été modifié par le décret n° 2021-1673 du 15 décembre 2021 portant association de l'Institut Pasteur à l'Université de Paris dans les domaines de la recherche et de la formation ;
- l'Institut Polytechnique de Paris par décret n° 2019-549 du 31 mai 2019 ;
- l'Université Côte-d'Azur par décret n° 2019-785 du 25 juillet 2019 ;
- l'Université Polytechnique Hauts-de-France par décret n° 2019-942 du 9 septembre 2019 ;
- CY Cergy Paris Université par décret n° 2019-1095 du 28 octobre 2019 ;
- l'Université Paris-Saclay par décret n° 2019-1131 du 5 novembre 2019 ;
- l'Université Grenoble-Alpes par décret n° 2019-1123 du 31 octobre 2019 ;
- l'Université Paris Sciences et Lettres par décret n° 2019-1130 du 5 novembre 2019 ;
- l'Université Gustave Eiffel par décret n° 2020-1527 du 7 décembre 2020 ;
- l'Université Clermont Auvergne par décret n° 2020-1527 du 7 décembre 2020 ;
- l'Université de Lille par décret n° 2021-1206 du 20 septembre 2021 ;
- l'Université de Montpellier par décret n° 2021-1207 du 20 septembre 2021 ;
- Nantes Université par décret n° 2021-1290 du 1^{er} octobre 2021 ;
- l'Université Paris-Panthéon-Assas par décret n° 2021-1831 du 24 décembre 2021.

(3) Les dispositions relatives à l'énergie, aux mines et à la simplification des normes : si les mesures d'application de ces dispositions ont largement été prises, le cadre légal a depuis lors significativement évolué

(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 limité**¹, 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 en cours

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 en cours depuis la publication 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.

Le **décret n° 2019-619 du 21 juin 2019** est venu ouvrir cette expérimentation à deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : la communauté de communes du Pays-de-Fontenay-le-Comte ainsi que Roche-sur-Yon-Agglomération, dans le département de la Vendée.

L'expérimentation a donc débuté pour 3 ans à compter du 22 juin 2019 dans ces deux EPCI.

(c) Deux ordonnances ont été publiées

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* ».

(d) Plusieurs dispositions législatives ont été ultérieurement modifiées

L'article 23 a institué **un débat public et une concertation préalables à la construction et à l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable en mer** et de leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité (article L. 121-8-1 du code de l'énergie).

Cette procédure a été modifiée par la loi « ASAP », du 7 décembre 2020¹, et la loi « *Climat-Résilience* », du 22 août 2021².

L'article 67 a modifié 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**.

Ces dispositions sont susceptibles d'être modifiées par la loi « *Climat-Résilience* », du 22 août 2021³.

En effet, l'article 81 (c du 3° du I) de cette loi comporte une ordonnance autorisant le Gouvernement « *à moderniser le droit minier [...] en adaptant le régime juridique applicable à la géothermie, notamment en ce qui concerne son articulation avec le stockage d'énergie et les exigences en matière d'études exploratoires* ».

Sur ce fondement, plusieurs ordonnances⁴ ont déjà été prises.

¹ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 55).

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 93).

³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 81).

⁴ Ordonnance n° 2022-534 du 13 avril 2022 relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers ; ordonnance n° 2022-535 du 13 avril 2022 relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers ; ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier ; ordonnance n° 2022-537 du 13 avril 2022 relative à l'adaptation outre-mer du code minier.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	291
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE	295
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	301
1. <i>Défense et forces armées</i>	301
2. <i>Affaires étrangères</i>	307

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 2020-2021** – soit entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021. Il étudie également **les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2022** pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

Pour la session parlementaire 2020-2021, une partie importante de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a consisté en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux.

Au cours de la session parlementaire 2020-2021, le Sénat a adopté en séance publique **15 projets de lois de ratification de 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.

En outre, la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Le stock des lois suivies par la commission

Au cours de la session 2020-2021, **la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales**, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée.

À la date du 31 mars 2022, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait également l'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) les lois totalement applicables

Dans le stock des lois adoptées antérieurement à la session 2020-2021, 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 devenue totalement applicable au cours de la période comprise entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 mars 2022.

b) Les lois partiellement applicables

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est, au 31 mars 2022, partiellement applicable.

Plusieurs décrets prévus par la loi ont été adoptés :

- Le décret précisant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Les décrets relatifs à la société Expertise France, à l'exception notable du décret nommant le représentant élu des collectivités territoriales et le représentant des organisations de la société civile de solidarité internationale, alors même que cet alinéa (15) a été ajouté à l'initiative du Sénat.

Les décrets suivants n'ont en revanche pas été adoptés (au 31 mars 2022) :

- Le décret définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ;

- le décret relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévu à l'article 12 Division III alinéa 8 de la loi.

Ces deux décrets ont été pris, mais postérieurement à la date de référence du 31 mars 2022.

- Les décrets relatifs à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, (prévus à l'article 12 de la loi). C'est un sujet que nous suivons évidemment attentivement. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait savoir que la mise en place effective de la commission devrait avoir lieu à l'automne 2022. Le secrétariat général du Gouvernement a fait valoir que ces dispositions ne peuvent être considérées comme des mesures d'application de la loi, mais comme des mesures nominatives ou d'approbation de statuts.

Au 31 mars 2022, dans le **stock antérieur**, on comptait **deux lois partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés** (les mêmes que pour la session précédente) :

- 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*).

2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale

Lors de la session 2020-2021, 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.

3. L'application des lois votées selon la procédure accélérée

Au cours de la session 2020-2021, la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a été 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.

4. 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 ».

La Commission a été destinataire du rapport de l'article 67 relatif à la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, en date du 18 mai 2022.

b) la publication des rapports du Gouvernement 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 (LPM) pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense** :

La commission a ainsi reçu **dans les temps 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.

Toutefois, le rapport annuel d'activité de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prévu à l'article 34 de la LPM, n'a jamais été déposé au Sénat. Ce rapport devrait rendre compte des conditions d'exercice et des résultats du contrôle exercé par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

Concernant la **loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales**, elle prévoit un nombre important de **rapports au Parlement** :

Il s'agit d'abord de 6 rapports qui doivent établir un état des lieux dans un délai fixé par la loi. 5 ont été déposés dans les délais prévus par la loi. Le 6^{ème} devra l'être avant le 6 août prochain.

- Le rapport prévu à l'article 2 relatif aux différentes activités pouvant être comptabilisées au titre de l'aide publique au développement de la France, a été déposé le 9 mars 2022.
- Le rapport prévu à l'article 10 sur les coopérations opérationnelles entre l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations, a été déposé le 18 mars 2022.
- Le rapport prévu à l'article 15-II présentant une évaluation du dispositif relatif à l'offre d'opérations de banque à des personnes physiques résidant en France par des établissements de crédit ayant leur siège dans un Etat figurant sur la liste des États bénéficiaires de l'aide publique au développement, a été déposé le 1^{er} mars 2022.
- Le rapport prévu à l'article 15-III examinant les modalités de réduction des coûts de transaction des envois de fonds effectués par des personnes résidant en France vers leurs

familles dans les pays en développement, a été déposé le 27 octobre 2021.

- Le rapport prévu à l'article 17 évaluant les possibilités de dispense de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide a été déposé le 14 décembre 2021. Il donne des lignes directrices pour concilier le principe de non-discrimination dans l'attribution de l'aide dans des zones caractérisées par une situation de crise persistante et l'existence de groupes armés, d'une part, et le respect des obligations découlant de l'interdiction de mettre à disposition des ressources économiques à des personnes impliquées dans des activités terroriste, d'autre part. Ces lignes directrices ont été élaborées au terme d'échanges avec notamment les organisations de la société civile, il faut maintenant en observer la mise en œuvre.
- Le rapport prévu à l'article 16 présentant la stratégie de la France en matière de mobilité internationale en entreprise et en administration, n'a pas encore été déposé, mais le délai prévu par la loi n'est pas expiré (6 août 2022).

La loi prévoit également trois rapports au Parlement qui doivent être présentés à échéance régulière et qui ne l'ont pas encore été, sans que les délais soient expirés :

- Un rapport sur la stratégie de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, qui doit être présenté chaque année avant le 1^{er} juin (article 3).
- Un rapport sur les experts techniques internationaux français, qui doit être présenté tous les deux ans (article 11).
- Un rapport annuel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement.

5. les avis et rapports d'information publiés par la commission

Au cours de la session 2020-2021, la commission a rendu **11 avis budgétaires**.

La commission s'est saisie pour avis de 3 projets de loi :

La commission des affaires étrangères et de la défense s'est saisie pour avis de l'article 2 du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, relatif à l'algorithme.

Elle s'est également saisie pour avis sur l'article 28 du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances visant à adapter en droit national le règlement (UE) n° 2017/821 du

Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 fixant des obligations liées au devoir de diligence à l'égard de la chaîne d'approvisionnement pour les importateurs de l'Union qui importent de l'étain, du tantale et du tungstène, leurs minerais et de l'or provenant de zones de conflit ou à haut risque.

Enfin, la commission a rendu un avis sur articles 7 à 19 du projet de loi relatif à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, visant à permettre aux services de rester dans la course technologique, tout en encadrant leurs nouvelles prérogatives selon les principes et les procédures fixés par la loi du 24 juillet 2015.

Lors de cette période, la commission a adopté **6 rapports d'information et 3 rapports présentant l'avis de la commission sur les contrats d'objectifs et de moyens de grandes institutions.**

On rappelle que la commission avait publié 11 rapports d'information au cours de la session 2019-2020, 7 rapports d'information au cours de la session 2018-2019, 7 rapports d'information au cours de la session 2017-2018, et 6 rapports d'information au cours de la session 2016-2017.

Les rapports d'information de la session 2020-2021 ont porté sur les thèmes suivants :

- « Les forces armées en Guyane », rapport n° 295 (2020-2021) du 20 janvier 2021 par M. Christian CAMBON, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Jacques LE NAY, Cédric PERRIN et Richard YUNG ;

- « L'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025 », rapport n° 697 (2020-2021) de MM. Christian CAMBON, Jean-Marc TODESCHINI, Pascal ALLIZARD, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, M. Olivier CIGOLOTTI, Mmes Hélène CONWAY-MOURET et Michèle GREAUME, MM. Joël GUERRIAU, Cédric PERRIN, Yannick VAUGRENARD et Alain CAZABONNE. Ce rapport a constitué un des temps forts de l'année, puisque le Sénat a été prescripteur sur ce sujet. L'Assemblée nationale a lancé, suite au travail du Sénat, un cycle d'auditions sur le même sujet, et le Gouvernement a finalement proposé un débat 50-1 sur ce sujet (à la suite de ce débat, le Sénat a émis un vote défavorable, au vu notamment de l'absence de réponses apportées aux points soulevés par la commission dans son rapport) ;

- « Se préparer à la guerre des drones : un enjeu stratégique », rapport n° 711 (2020-2021) du 23 juin 2021 de MM. Cédric PERRIN, Gilbert ROGER, Bruno SIDO et François BONNEAU ;

- « La France peut-elle contribuer au réveil européen dans un XXIe siècle chinois ? », rapport n° 846 (2020-2021) du 22 septembre 2021 de M. Pascal ALLIZARD, Mme Gisèle JOURDA, MM. Édouard COURTIAL, André GATTOLIN et Jean-Noël GUÉRINI ;

- « Haut-Karabagh : dix enseignements d'un conflit qui nous concerne », rapport n° 754 (2020-2021) du 7 juillet 2021 de M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Marie-Arlette CARLOTTI ;

- « Quelle boussole stratégique pour l'Union européenne ? », rapport n° 753 (2020-2021) du 7 juillet 2021, de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET.

S'y sont ajoutés trois rapports présentant l'avis de la commission sur les contrats d'objectifs et de moyens de grandes institutions :

- « Avis sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement », rapport n° 789 (2020-2021) du 21 juillet 2021, de MM. Hugues SAURY et Rachid TEMAL ;

- « Le contrat d'objectifs et de moyens (2020-2022) de France Médias Monde : une stratégie pertinente mais à horizon limité », rapport n° 308 (2020-2021) du 27 janvier 2021, de Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et M. Jean-Noël GUÉRINI ;

- « Contrat d'objectifs et de performance (COP) 2020-2022 de l'Institut français », rapport n° 152 (2020-2021) du 25 novembre 2020, de MM. Ronan LE GLEUT et André VALLINI.

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

1. Défense et forces armées

a) L'année parlementaire 2020-2021

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.

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 dorénavant totalement applicable.

14 décrets en Conseil d'État, un décret simple ainsi que deux arrêtés ont été pris pour l'application de la LPM actuelle. Les deux derniers arrêtés attendus, ayant 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, peuvent être considérés comme adoptés dès lors

que l'article 54 de la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés modifie l'article L.2338 du code de la défense.

Les mesures réglementaires adoptées sur la loi de programmation militaire précitée sont, pour mémoire, 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 réglementaire 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 (aucune au cours de l'année parlementaire 2020-2021) :

- **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, **seule une de ces ordonnances a été ratifiée** par le Sénat et l'Assemblée nationale : 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 a été ratifiée par l'article 47.IV de la loi 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Les autres ordonnances sont en cours de ratification, les projets de lois étant déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat :

- 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. Le ministère des Armées, interrogé à ce sujet, n'a pas fourni d'explication.**

2. Affaires étrangères

a) L'année parlementaire 2020-2021

Au cours de la session 2020-2021, la **loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relatif aux affaires étrangères**, a été promulguée.

Plusieurs décrets prévus par la loi ont été adoptés :

- Le décret précisant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Les décrets relatifs à la société Expertise France, à l'exception notable du décret nommant le représentant élu des collectivités territoriales et le représentant des organisations de la société civile de solidarité internationale, alors même que cet alinéa (15) a été ajouté à l'initiative du Sénat.

Les décrets suivants n'ont en revanche pas été adoptés (au 31 mars 2022) :

- Le décret définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ;

- le décret relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévu à l'article 12 Division III alinéa 8 de la loi.

Ces deux décrets ont été adoptés, mais postérieurement à la date de référence du 31 mars 2022¹.

- Les décrets relatifs à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, (prévus à l'article 12 de la loi). C'est un sujet que nous suivons évidemment attentivement. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait savoir que la mise en place effective de la commission devrait avoir lieu à l'automne 2022. Le secrétariat général du Gouvernement a fait valoir que ces dispositions ne peuvent être considérées comme des mesures d'application de la loi, mais comme des mesures nominatives ou d'approbation de statuts.

Plusieurs décrets prévus par la loi ont été adoptés :

- Le décret précisant la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Les décrets relatifs à la société Expertise France, à l'exception notable du décret nommant le représentant élu des collectivités territoriales et le représentant des organisations de la société civile de solidarité internationale, alors même que cet alinéa (15) a été ajouté à l'initiative du Sénat.

Les décrets suivants n'ont en revanche pas été adoptés (au 31 mars 2022) :

- Le décret définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ;

- Les décrets relatifs à la composition et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, (prévus à l'article 12 de la loi). C'est un sujet que nous suivons évidemment attentivement. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a fait savoir que la mise en place effective de la commission devrait avoir lieu à l'automne 2022.

Enfin, l'article 13 de la loi habilite le gouvernement à prendre une ordonnance concernant toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, dans le but de renforcer l'attractivité du territoire français, de définir la nature et les conditions, notamment de délai, et les modalités d'octroi par le Gouvernement des privilèges et immunités nécessaires pour garantir l'indépendance dans l'exercice de leurs fonctions sur le territoire national, dans un délai de 12 mois à compter de la publication de la loi. Au 31 mars 2022, le Gouvernement n'a pas usé de cette faculté.

¹ Décret n° 2022-571 du 19 avril 2022 et décret n° 2022-787 du 6 mai 2022

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.

Un échange avec le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères a permis de comprendre pourquoi ce décret n'a pas été adopté :

La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prévoit, à l'article 21, la mise en place d'« une allocation au conjoint versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou qui exerce une activité professionnelle pour laquelle il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale à un montant fixé par voie réglementaire ».

Ce dispositif avait pour vocation de remplacer l'actuel supplément familial, versé directement à l'agent expatrié lorsque son conjoint se trouve dans une situation similaire à celle prévue dans la loi de 2010.

Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle allocation s'est heurtée à deux principales difficultés :

- sur le plan technique, il est apparu qu'il n'était pas possible d'indemniser sur le titre 2 une personne pour laquelle il n'existe aucun lien juridique avec l'État ;
- la direction générale des finances publiques et la direction de la sécurité sociale ont une interprétation différente du régime social à appliquer à cette nouvelle allocation.

Aussi, à ce jour, le projet est resté suspendu car il n'a pas été possible de trouver une solution réglementaire de mise en œuvre de la loi comme indiqué ci-dessus.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	311
A. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE.....	317
B. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1 ^{ER} OCTOBRE 2020	325
C. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2020-2021	356

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021.

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales**, 6 lois ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2020-2021** :

- loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 parue au JO n° 0302 du 15 décembre 2020 ;

- loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » parue au JO n° 0302 du 15 décembre 2020 ;

- loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire parue au JO n° 0050 du 27 février 2021 ;

- loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification parue au JO n° 0099 du 27 avril 2021 ;

- loi n° 2021-695 du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote parue au JO n° 0126 du 2 juin 2021 ;

- loi n° 2021-725 du 8 juin 2021 visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs parue au JO n° 0132 du 9 juin 2021.

S'y ajoute également **une loi**¹ adoptée définitivement au cours de la **session extraordinaire de juillet 2021** :

- loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail parue au JO n° 0178 du 3 août 2021.

Ce sont donc **sept lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021**.

**Nombre de lois promulguées
après examen au fond par la commission des affaires sociales
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire**

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
6	8	10	7	7

¹ S'y ajoute une loi pour laquelle la commission des affaires sociales était saisie pour avis, avec une délégation au fond sur plusieurs articles : loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire parue au JO n° 0181 du 6 août 2021.

Une de ces lois était issue d'un projet gouvernemental, cinq étaient issues d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, et l'une d'entre elles était issue 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, six rapports législatifs ont été publiés sur des **textes toujours en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat** à la date du 30 septembre 2021 :

- la proposition de loi relative au monde combattant¹ ;
- la proposition de loi tendant à appliquer diverses mesures urgentes pour lutter contre les fraudes sociales ;
- la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale ;
- la proposition de loi d'expérimentation visant à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) ;
- la proposition de loi visant l'ouverture du marché du travail aux personnes atteintes de diabète² ;
- la proposition de loi organique et la proposition de loi relatives aux lois de financement de la sécurité sociale³.

En outre, cinq rapports législatifs ont été publiés sur des textes rejetés en séance publique par le Sénat :

- la proposition de loi portant création d'un pôle public du médicament et des produits médicaux ;
- la proposition de loi relative aux droits nouveaux dès dix-huit ans ;
- la proposition de loi visant à renforcer le droit à l'avortement⁴ ;
- la proposition de loi visant à lutter contre l'indépendance fictive en permettant des requalifications en salarié par action de groupe et en contrôlant la place de l'algorithme dans les relations contractuelles ;
- la proposition de loi relative à la protection sociale globale.

¹ Ce texte a depuis été modifié par l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 17 janvier 2022, qui l'a définitivement adopté le 24 février 2022 (loi n° 2022-397 du 2 mars 2022 relative au monde combattant).

² Ce texte a depuis été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 25 novembre 2021 (loi n° 2021-1575 du 6 décembre 2021 relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé).

³ Ces textes ont depuis été adoptés définitivement par le Sénat le 9 février 2022 (loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale et loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale).

⁴ Ce texte a depuis été adopté définitivement par l'Assemblée nationale le 23 février 2022 (loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement).

Par ailleurs, un rapport législatif a été publié sur la proposition de loi visant à établir le droit à mourir dans la dignité, qui a été retirée par son auteur en séance publique¹.

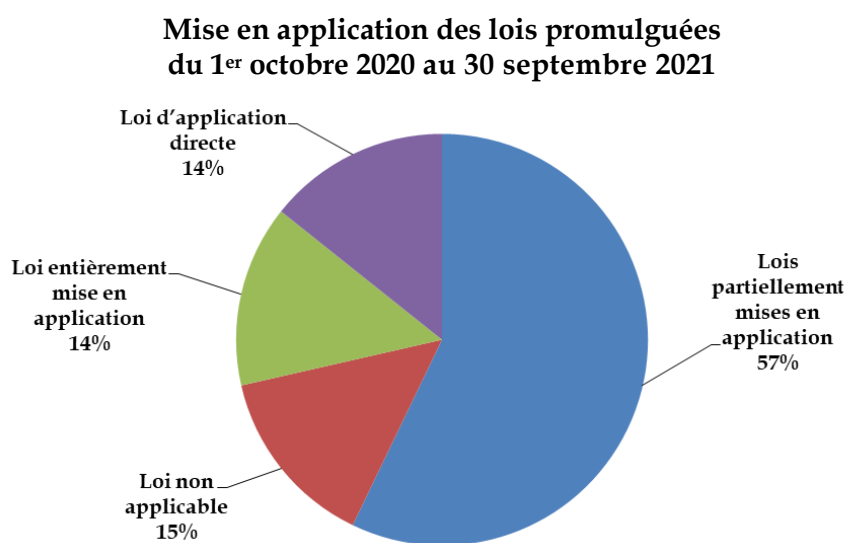
Enfin, la commission a publié **treize rapports d'information**, dont trois au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

A. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. 28 % des lois sont totalement applicables six mois après la fin de l'année parlementaire 2020-2021

Sur les sept lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2020-2021, **une était d'application directe** et une est **entièrement mise en application** au 31 mars 2022².

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **28 % pour 2020-2021**.



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 Article 26 du Règlement du Sénat.

² Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire.

2. Un taux de mise en application en hausse

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2020-2021, **196 mesures d'application** étaient attendues contre 165 en 2019-2020. Il s'agit d'un nombre de mesures d'application attendues comparable aux sessions précédentes, hormis le pic observé 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	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Nombre de mesures attendues	500	73	242	194	165	196
Nombre de mesures prises	400	53	155	124	79	134
Nombre de mesures à prendre	100	20	87	70	86	62
Taux de mise en application	80 %	73 %	64 %	64 %	48 %	68 %

Au 31 mars 2022, 134 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 68 %.

Ce taux d'application est en hausse par rapport à celui observé lors de la session précédente qui était particulièrement bas (48 %), mais reste légèrement inférieur à la moyenne des taux observés lors des sessions antérieures (70 % en moyenne pour les sessions de 2015-2016 à 2018-2019).

À elle seule, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021 appelle 112 mesures réglementaires, soit 57 % de l'ensemble des mesures. 89 d'entre elles ont été prises, soit un taux de mise en application de 79 %, bien plus élevé que celui de la LFSS pour 2020 à la même période (46 %).

Si l'on ne tient pas compte de cette loi, le taux d'application s'élève à 54 %.

Taux de mise en application des lois au 31 mars 2022 hors arrêtés

À la différence du **Secrétariat général du Gouvernement**, qui assure **uniquement le suivi des décrets pour mesurer le taux d'application des lois, le Sénat tient également compte des arrêtés** prévus par celles-ci.

En retenant la méthode de calcul du SGG, donc en excluant les arrêtés, **le taux d'application s'élève à 53 %** (100 décrets publiés sur 188 prévus).

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 2020 et le 30 septembre 2021**

	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2020-1576 du 15/12/2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021	112	89	79 %
Loi n° 2020-1577 du 14/12/2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »	20	19	95 %
Loi n° 2021-502 du 26/04/2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification	22	9	41 %
Loi n° 2021-1018 du 02/08/2021 pour renforcer la prévention en santé au travail	40	15	38 %

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2020-2021 **restent décevants**, puisque **seulement 35 % de ceux publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, (26 % pour les lois promulguées durant la session 2019-2020) ; tandis que 91 % 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	48	36 %
de plus de 6 mois à 1 an	75	56 %
de plus de 1 an à 2 ans	11	8 %

3. 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 16 %, soit un taux nettement inférieur au taux global de mise en application (68 %).

Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2020-2021 (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	71	26	4	31	2	134
Mesures restant à prendre	19	6	21	15	2	63
Total	89	32	25	46	4	196
% du total général	45 %	16 %	13 %	23 %	2 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	79 %	81 %	16 %	67 %	50 %	68 %

Sur les sept lois définitivement adoptées lors de cette session, l'une d'entre elles est issue d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale** : la loi n° 2021-695 du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote (Auteur de la proposition de loi : Mme Valérie Létard).

Origine des lois promulguées depuis 2015 après examen au fond par la commission des affaires sociales

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2015-2016	4	2	1
2016-2017	5	1	0
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2
2019-2020	3	3	1
2020-2021	1	5	1

4. 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 2020-2021 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée.

L'une d'entre elle est d'application directe et trois nécessitent toujours des mesures d'application :

- loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée » (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail (*partiellement applicable*).

5. La publication des rapports

a) 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.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les 19 rapports demandés par les lois promulguées sur la période couverte par la 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 précis.

Pour les sept lois promulguées cette année, les **19 rapports** ont été demandés par le législateur selon la répartition suivante :

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
4	Attribution de l'aide mentionnée au I du présent article, précisant les ventilations entre les publics notamment et plus largement les personnels mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi que les départements bénéficiaires.	01/03/2021	08/06/2021
5	Bilan de l'expérimentation de la réforme du financement des services d'aide et d'accompagnement à domicile, financée en 2019 par une contribution de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie de 50 millions d'euros, conformément à l'article 26 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.	14/12/2021	Non remis
38	Avenir de la clause de sauvegarde et des mécanismes actuels de soutenabilité des dépenses de médicaments face au développement des biothérapies.	01/09/2021	Non remis
56	État d'avancement de la mise en œuvre du dispositif de financement des hôpitaux de proximité ainsi que de leur labellisation.	15/03/2021	Non remis
57	Évaluation de l'expérimentation d'une dotation socle pour les établissements de santé.	30/06/2026	Non remis
59	Généralisation du dispositif des hôtels hospitaliers.	31/12/20212	Non remis

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
60	Nouvelle tarification des transports bariatriques, dans le cadre du renouvellement de la convention nationale destinée à organiser les rapports entre les entreprises de transports sanitaires privées et les caisses d'assurance maladie, telle que prévue à l'article L. 322-5-2 du code de la sécurité sociale.	Un an à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification des transports bariatriques	Non remis
66	Évaluation de l'expérimentation de l'élargissement des missions confiées aux infirmiers de santé au travail du réseau de la mutualité sociale agricole.	Au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation	Non remis
78	Impact de la refonte des modalités d'accès et de prise en charge des nouveaux médicaments innovants. Ce rapport analyse notamment l'impact de la réforme en termes d'accès des patients aux traitements et à l'innovation.	15/12/2023	Non remis
111	Capacité d'accueil dans le secteur médico-social, afin d'accueillir des enfants et des adultes en situation de handicap.	14/06/2021	Non remis

Loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée »

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
9	Expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ».	Au plus tard dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation	Non remis
15	Expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité : rapport intermédiaire.	30/06/2021	Non remis
15	Expérimentation du contrat de travail à temps partagé aux fins d'employabilité : rapport final.	30/06/2023	Non remis
16	Évaluation de l'expérimentation de la possibilité pour les entreprises de portage salarial de conclure, lorsqu'ils sont à durée déterminée, des contrats de professionnalisation en application de l'article L. 1242-3 du code du travail.	Au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation	Non remis

**Loi visant à améliorer le système de santé
par la confiance et la simplification**

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
1 ^{er}	État des lieux de la mise en place des auxiliaires médicaux en pratique avancée et des protocoles de coopération.	27/10/2021	Non remis
44	Écarts de rémunération entre les carrières médicales des secteurs hospitaliers publics et privés au regard de leurs missions. Cette étude porte notamment sur le différentiel de rémunération à l'embauche et tout au long de la carrière, en fonction du lieu et des modalités d'exercice.	26/10/2021	Non remis
45	État des lieux de la coopération des professionnels de santé exerçant auprès des enfants et des jeunes. Ce rapport identifie les mesures nécessaires pour remédier au manque de coopération entre professionnels, en particulier dans le double objectif d'un meilleur accès à la santé et d'une politique de prévention effective et efficace.	26/07/2021	Non remis

Loi pour renforcer la prévention en santé au travail

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
24	Évaluation de l'expérimentation permettant aux professionnels de santé mentionnés au premier alinéa de l'article L. 4624-1 du code du travail de réaliser des actions de prévention collective à destination des salariés d'entreprises de travail temporaire afin de prévenir les risques professionnels auxquels ils sont exposés. Ces actions peuvent être réalisées en lien avec des intervenants extérieurs qualifiés.	Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation	Non remis

Article	Objet	Délai de remise	Date de remise
32	Évaluation de l'expérimentation de l'autorisation, par dérogation aux articles L. 321-1 du code de la sécurité sociale et L. 4622-3 du code du travail, dans trois régions volontaires dont au moins une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, des médecins du travail à : - prescrire et, le cas échéant, renouveler un arrêt de travail ; - prescrire des soins, examens ou produits de santé strictement nécessaires à la prévention de l'altération de la santé du travailleur du fait de son travail ou à la promotion d'un état de santé compatible avec son maintien en emploi. Cette prescription est subordonnée à la détention d'un diplôme d'études spécialisées complémentaires ou à la validation d'une formation spécialisée transversale en addictologie, en allergologie, en médecine du sport, en nutrition ou dans le domaine de la douleur.	Terme de l'expérimentation	Non remis

B. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2020

1. Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel parue au JO n° 0205 du 6 septembre 2018

L'application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel est désormais **presque intégralement applicable, 99 % des mesures réglementaires appelées par ce texte ayant été prises.**

Un bilan complet de l'application de cette loi sera réalisé à l'occasion de la mission d'information de la commission des affaires sociales sur France compétences.

a) L'élargissement sans base réglementaire de la Prépa-apprentissage

L'arrêté qui doit désigner les **organismes et établissements, autres que les centres de formation par apprentissage (CFA), qui peuvent organiser des actions de préparation à l'apprentissage** prévues par l'article 4 n'a jamais été publié.

L'article L. 6313-6 du code du travail autorise l'État à financer ce dispositif « dans le cadre d'un programme national destiné à répondre à un besoin additionnel de qualification au profit de jeunes sortis du système scolaire sans qualification et des personnes à la recherche d'emploi disposant d'un niveau de qualification inférieur ou égal au baccalauréat ». Les actions de préparation à l'apprentissage sont ainsi organisées dans le cadre d'un appel à projet du Plan d'investissement dans les compétences (PIC).

Dans ce cadre, le Gouvernement ne s'impose aucune contrainte quant à la nature des organismes candidats à l'appel à projets visant à mettre en œuvre la Prépa-apprentissage. En pratique, **des organismes qui ne sont pas des CFA y participent donc sans base réglementaire.**

b) La modulation incomplète des niveaux de prise en charge de l'alternance

L'article 39 prévoit qu'un décret détermine les critères et le montant des modulations pouvant intervenir sur les niveaux de prise en charge (NPEC) par les opérateurs de compétences (OPCO) des contrats d'apprentissage et de professionnalisation fixés par les branches, *en particulier lorsque le salarié est reconnu travailleur handicapé ou lorsqu'il existe d'autres sources de financement public.*

Deux décrets ont permis la mise en œuvre de telles modulations¹. Il convient toutefois de relever que **ces décrets ont retenu le seul critère de la qualité de travailleur handicapé, et non celui de l'existence d'autres sources de financement public, pour l'application de ces modulations.**

L'OPCO doit ainsi majorer le NPEC pour l'accueil d'un apprenti reconnu travailleur handicapé dans la limite d'un montant de 4 000 euros, suivant un référentiel fixé par un arrêté en date du 7 décembre 2020².

c) La mise en œuvre tardive de 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 2009³, en permettant aux personnes détenues de bénéficier, dans des conditions adaptées à leur situation, des dispositions relatives aux entreprises adaptées (EA)⁴.

¹ Décret n° 2018-1345 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et décret n° 2020-1450 du 26 novembre 2020 relatif à la majoration du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage pour les apprentis reconnus travailleurs handicapés.

² Arrêté du 7 décembre 2020 fixant les modalités de majoration du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage prévue par l'article L. 6332-14 du code du travail pour les apprentis reconnus travailleurs handicapés.

³ Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

⁴ Les entreprises adaptées, régies par les articles L. 52-13-13 et suivants du code du travail, emploient au moins 55 % de travailleurs handicapés.

Ces dispositions devaient entrer en vigueur à une date et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} septembre 2020. **Un décret en Conseil d'État et un décret simple en date du 31 mars 2021** sont finalement venus préciser les conditions d'application de ce dispositif¹.

Ces décrets précisent qu'une EA souhaitant employer des personnes détenues reconnues travailleurs handicapés doit conclure :

- comme toute EA, un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) avec le préfet de région, lequel devra inclure des informations sur les caractéristiques sociales et professionnelles des personnes détenues concernées² ;

- un **contrat d'implantation** avec le directeur interrégional des services pénitentiaires et le chef d'établissement pénitentiaire, qui prévoit, comme lorsque l'employeur est une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE), un **accompagnement socioprofessionnel** visant à faciliter la réinsertion de la personne détenue.

Les détenus exerçant une activité professionnelle ne sont pas salariés sous contrat de travail mais signent un **acte d'engagement** qui précise les modalités de l'accompagnement socioprofessionnel. Une **charte d'accompagnement**, proposée par l'EA et signée par la personne détenue et le chef d'établissement, en détaille la mise en œuvre³.

Si la personne détenue ne respecte pas le cadre de l'accompagnement qui lui est proposé, elle peut être suspendue pendant un maximum de cinq jours ou déclassée de l'emploi.

Les conditions de rémunération et d'emploi des personnes détenues sont fixées par convention entre l'administration pénitentiaire et l'EA « *en tenant compte des spécificités de la production en milieu carcéral et dans le respect du taux horaire minimal fixé à l'article D. 432-1 du code de procédure pénale* »⁴. Ainsi, la rémunération ne peut être inférieure à un minimum horaire fixé entre 20 % et 45 % du SMIC, selon la nature de l'activité exercée.

Il est précisé que le **montant de l'aide au poste** versée à l'EA au titre de l'emploi de personnes détenues « *peut varier pour tenir compte (...) de l'implantation en milieu pénitentiaire de l'entreprise adaptée* »⁵. Un **arrêté du 30 avril 2021** fixe ainsi les montants spécifiques, qui sont **moins élevés**, des aides financières aux EA implantées en milieu pénitentiaire⁶.

¹ Décret n° 2021-359 du 31 mars 2021 relatif au travail adapté en milieu pénitentiaire et décret n° 2021-362 du 31 mars 2021 relatif au travail adapté dans les établissements pénitentiaires.

² Article R. 5213-64 du code du travail.

³ Article R. 57-9-2 du code de procédure pénale.

⁴ Article D. 433-1 du code de procédure pénale.

⁵ Article R. 5213-76 du code du travail.

⁶ Arrêté du 30 avril 2021 fixant les montants des aides financières aux entreprises adaptées implantées en milieu pénitentiaire.

En outre, le montant total annuel d'aide versé au titre de l'enveloppe financière fixée par convention avec le préfet de région est calculé sur la base d'une proportion de détenus reconnus travailleurs handicapés qui ne peut être supérieure à 75 % de l'effectif annuel de personnes détenues ayant signé un acte d'engagement et travaillant dans le cadre du contrat d'implantation de l'EA¹.

d) Le contrat d'accès à l'entreprise, une expérimentation sans territoire

Introduit par un amendement du Gouvernement, **l'article 88** prévoit l'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise, un contrat aidé pouvant être conclu avec une collectivité territoriale par une personne sans emploi « *rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi* ».

Dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé d'une durée comprise entre 3 et 18 mois, le salarié peut être mis à disposition d'entreprises d'accueil à titre gratuit et bénéficier d'actions d'accompagnement et de formation. 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.

Un décret du 27 juin 2019² permet l'entrée en vigueur de l'expérimentation pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juillet 2019, soit jusqu'au 30 juin 2022. Toutefois, **l'arrêté qui doit déterminer la liste des régions volontaires pour abriter cette expérimentation n'a jamais été pris**, ce qui la prive d'effectivité.

e) L'application incomplète des mesures en matière de détachement des travailleurs

L'article 90 prévoit que l'autorité administrative, saisie par un ou plusieurs **employeurs détachant de manière récurrente des salariés**, peut **aménager les modalités selon lesquelles sont satisfaites certaines de leurs obligations** (déclaration à l'inspection du travail, présence d'un représentant de l'entreprise sur le territoire national, présentation de documents traduits en langue française).

Toutefois, **le décret en Conseil d'État** devant préciser la nature des aménagements susceptibles d'être accordés par la Direccte **n'a toujours pas été publié**.

Comme l'indiquait le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI France) dans une prise de position en date de janvier 2021, la publication de ce décret « *répondrait aux inquiétudes exprimées par les*

¹ Article D. 5213-63-1 du code du travail.

² Décret n° 2019-658 du 27 juin 2019 relatif à l'expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise.

partenaires économiques des entreprises françaises, implantées dans les régions frontalières (ou ailleurs) qui doivent aujourd'hui faire face à une charge administrative difficilement gérable »¹.

Lors de son audition au Sénat dans le cadre du bilan annuel de l'application des lois de 2021, la secrétaire générale du Gouvernement Claire Landais a évoqué des discussions en cours avec les pays partenaires, portant « *notamment sur les clauses de réciprocité* ». Elle a indiqué que le décret d'application de cette mesure « *ne pourra paraître que lorsque ces différents points auront été réglés* »².

2. 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

L'application de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (OTSS) s'est poursuivie en 2021 et 2022, différents textes venant combler des lacunes identifiées ou permettre la mise en œuvre de réformes différées.

a) Des ordonnances très attendues publiées en 2021 et 2022

La commission pointait en 2021 « *un retard global qui maintient les acteurs dans l'attente* », soulignant que « *ces retards de publication, qui s'expliquent ainsi en grande partie par la crise sanitaire, se montrent particulièrement dommageables dans la mesure où ils ont figé ou compromis l'examen parlementaire de certaines dispositions se rapportant à l'organisation du système de soins* ».

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 4 mois les délais qui n'avaient pas expiré à sa date de publication et, par ailleurs, l'article 24 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire a reporté plus ponctuellement les délais dans lesquels le Gouvernement pouvait prendre certaines ordonnances ou d'autres mesures d'application de cette loi.

Les sept ordonnances restant en attente de publication ont toutes été prises depuis, **le Gouvernement ayant ainsi mobilisé, au bénéfice de reports successifs de délais, l'ensemble des habilitations qui lui avaient été octroyées.**

¹ Détachement transfrontalier de travailleurs : quels assouplissements au profit de la coopération économique transnationale ?, CCI France, janvier 2021.

² Cf. rapport d'information n° 645 (2020-2021) de Mme Pascale Gruny, président de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, déposé le 27 mai 2021.

Délais de publication des ordonnances de la loi OTSS

	Champ	Délai limite de publication	Date limite de publication	Statut de la publication
art. 5	procédure de certification des médecins	24 mois	24 juillet 2021	ordonnance n° 2021-961 du 19 juillet 2021
art. 5	procédure de certification des autres professionnels de santé	24 mois	24 juillet 2021	
art. 13	carrières hospitalières	20 mois	24 mars 2021	ordonnance n° 2021-292 du 17 mars 2021
art. 35	organisation et gouvernance des hôpitaux de proximité	22 mois	24 mai 2021	ordonnance n° 2021-582 du 12 mai 2021
art. 36	régime des autorisations sanitaires	22 mois	24 mai 2021	ordonnance n° 2021-583 du 12 mai 2021
art. 37	groupements hospitaliers de territoires (GHT)	20 mois	24 mars 2021	ordonnance n° 2021-291 du 17 mars 2021
art. 49	développement des usages numériques du système de santé	22 mois	24 mai 2021	ordonnance n° 2021-581 du 12 mai 2021
art. 55	prescription électronique	16 mois	24 novembre 2020	ordonnance n° 2020-1408 du 18 novembre 2020
art. 64	organisation et fonctionnement des ARS	16 mois	24 novembre 2020	ordonnance n° 2020-1407 du 18 novembre 2020
art. 64	exercice coordonné de la médecine libérale	22 mois	24 mai 2021	ordonnance n° 2021-584 du 12 mai 2021
art. 64	mise en cohérence des textes	28 mois	24 novembre 2021	ordonnance n° 2021-1470 du 10 novembre 2021

(1) Procédure de certification des professionnels de santé

L'article 5 habilitait le Gouvernement à légiférer en vue, concernant l'exercice des professions de médecin, de chirurgien-dentiste, de sage-femme, de pharmacien, d'infirmier, de masseur-kinésithérapeute et de pédicure-podologue, de **créer une procédure de certification** indépendante

de tout lien d'intérêt permettant, à échéances régulières au cours de la vie professionnelle, de garantir le maintien des compétences, la qualité des pratiques professionnelles, l'actualisation et le niveau des connaissances et de déterminer les professionnels concernés par cette procédure de certification, les conditions de sa mise en œuvre et de son contrôle, les organismes qui en sont chargés, les conséquences de la méconnaissance de cette procédure ou de l'échec à celle-ci, ainsi que les voies de recours ouvertes à l'encontre de ces conséquences.

L'ordonnance n° 2021-961 du 19 juillet 2021 relative à la certification périodique de certains professionnels de santé s'est bornée à traduire la prescription du législateur.

Un chapitre dédié a ainsi été créé au sein du code de la santé publique, prévoyant la procédure de certification périodique des professionnels de santé, définie à l'article L. 4022-1. Doit ainsi être réalisé sur six ans un programme d'actions dont les finalités sont listées par l'ordonnance. La certification périodique est supervisée par un conseil national chargé d'en définir la stratégie, le déploiement et la promotion.

Les actions à réaliser par le professionnel en vue de sa certification suivent des référentiels arrêtés par le ministre chargé de la santé et sont retracées dans un compte individuel.

Le contrôle du respect de l'obligation de certification périodique relève de l'ordre professionnel compétent qui, faute de satisfaction à cette obligation, peut engager une procédure disciplinaire.

Différentes précisions ou modalités d'application sont renvoyées à des décrets ou décrets en Conseil d'État dont aucun n'a à ce jour été pris.

L'entrée en vigueur de ces dispositions a été prévue au 1^{er} janvier 2023.

Compte tenu du contenu final de cette ordonnance dont le degré de technicité demeure réduit, le recours à un tel mode de législation délégué assorti du caractère tardif de la publication paraissent d'une pertinence discutable.

(2) Adaptation du statut des praticiens hospitaliers

L'article 13 prévoyait une habilitation en vue de réviser le statut de praticien hospitalier et ainsi **faciliter la diversification des activités** entre l'activité hospitalière publique, des activités partagées entre structures de santé ou médico-sociales et un exercice libéral, dans leur établissement ou non, pour décloisonner les parcours professionnels et renforcer l'attractivité des carrières hospitalières mais aussi simplifier et adapter les conditions et les motifs de recrutement par contrat pour mieux répondre aux besoins des établissements, notamment dans les spécialités où ces derniers rencontrent le plus de difficultés à recruter, et pour faciliter l'intervention des professionnels libéraux à l'hôpital.

L'ordonnance n° 2021-292 du 17 mars 2021 visant à favoriser l'attractivité des carrières médicales hospitalières a ainsi notamment :

- modifié les catégories de personnels pouvant être recrutés par les établissements publics de santé et supprimé le statut de clinicien hospitalier. Peuvent désormais être recrutés des étudiants de troisième cycle sous réserve de bénéficier d'une autorisation temporaire ;

- assoupli le régime de cumul d'activités en vue de favoriser un exercice mixte et, partant, décloisonner davantage la pratique en ville et à l'hôpital ;

- adapté les modalités de la « clause de non-concurrence » en cas de départ et en cas d'exercice mixte.

Elle a en outre ouvert les **conditions d'exercice d'une activité libérale intra-hospitalière aux praticiens exerçant entre 80 % et 100 %** quand celle-ci était auparavant réservée aux praticiens à temps plein.

Ces dispositions devaient entrer en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

Cependant, deux mesures réglementaires prévues « en cascade » par cette ordonnance et les dispositions codifiées et dont certaines sont nécessaires à la bonne application de ces dispositions, ne semblent à ce jour pas avoir été prises.

Enfin, à la suite de cette ordonnance, les statuts de praticiens hospitaliers titulaires, soit de praticien hospitalier à temps plein et de praticien des hôpitaux à temps partiel ont par la suite été fusionnés¹, en un **statut unique de praticien hospitalier**. Le décret en Conseil d'État qui y procède, bien que se revendiquant de l'application de l'article 13 de la loi OTSS, n'était pas prévu par la loi et ne ressortait pas davantage des dispositions issues de l'ordonnance précitée.

(3) Modalités d'organisation et de gouvernance des hôpitaux de proximité

L'article 35 de la loi OTSS permettait au Gouvernement de légiférer par ordonnance concernant les établissements de santé de proximité qui assurent le premier niveau de gradation des soins hospitaliers en vue de déterminer les **conditions d'établissement de leur liste**, mais aussi et surtout afin de revoir leurs **modalités de gouvernance et de fonctionnement**.

Il convient de rappeler que, sans attendre la publication de cette ordonnance, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a précisé les conditions de financement des hôpitaux de proximité. L'article 33 de la LFSS pour 2020 a ainsi prévu pour ces établissements tant une garantie de financement qu'une dotation de responsabilité territoriale.

¹ Décret n° 2022-134 du 5 février 2022 relatif au statut de praticien hospitalier.

L'ordonnance n° 2021-582 du 12 mai 2021 relative à la labellisation, à la gouvernance et au fonctionnement des hôpitaux de proximité a ainsi été publiée.

Celle-ci prévoit un mécanisme de **labellisation par l'agence régionale de santé d'établissements volontaires (article 1^{er})**.

En outre, est prévue par l'ordonnance une **convention entre les hôpitaux de proximité et leurs partenaires pour encadrer les coopérations avec les acteurs de soins du premier recours** (article 2).

D'autres dispositions de l'ordonnance ajustent également le fonctionnement des hôpitaux de proximité, prévoyant la **conclusion d'une convention avec le groupement hospitalier de territoire (GHT)** et ouvrant la voie à des adaptations en **matière de gouvernance en incitant à la participation de représentants des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)**.

Parmi les mesures réglementaires prévues par l'ordonnance, le décret relatif¹ à la labellisation a bien été publié, ce qui ne semble à ce jour pas être le cas du décret prévu concernant l'adaptation possible de la gouvernance.

Demeurent enfin attendues dans le champ des hôpitaux de proximité les dispositions réglementaires (décret et arrêté) relatives à la possibilité pour ces établissements de **pratiquer à titre dérogatoire certains actes chirurgicaux programmés**.

(4) Réforme du régime des autorisations sanitaires

L'ordonnance n° 2021-583 du 12 mai 2021 portant modification du régime des autorisations d'activités de soins et des équipements matériels lourds, prise sur l'habilitation de l'**article 36**, visait à « *modifier le régime d'autorisation des activités de soins, des équipements matériels lourds, des alternatives à l'hospitalisation et de l'hospitalisation à domicile en vue notamment de favoriser le développement des alternatives à l'hospitalisation, de prévoir de nouveaux modes d'organisation des acteurs de santé et d'adapter ce régime aux particularités de certaines activités rares ou à haut risque* ».

Aux termes de cette ordonnance, une série de mesures d'actualisation ou de simplification a été retenue avec :

- la bascule vers un régime d'autorisation pour l'activité de psychiatrie afin de mieux encadrer notamment les soins sans consentement ;
- la création d'indicateurs dits « de vigilance » assortis d'obligations lors d'apparitions d'alertes ;
- une procédure de renouvellement d'évaluation largement simplifiée, allégeant les échanges administratifs entre ARS et établissements ;

¹ Décret n° 2021-586 du 12 mai 2021 relatif à la labellisation des hôpitaux de proximité.

- le renforcement du principe d'encadrement qualitatif des autorisations d'équipements matériels lourds ;

- l'avis conforme désormais attendu de l'Agence de biomédecine avant délivrance d'une autorisation d'allogreffes de cellules souches hématopoïétiques ;

- le transfert de l'hospitalisation à domicile dans un modèle « classique » d'activité de soins autorisée ;

- la suppression des liens entre les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) et les autorisations d'activité de soins ;

- la possibilité de contrainte, pour le DG ARS, à la formation d'une fédération médicale inter-hospitalière.

(5) Identification et authentification des usagers du système de santé pour accompagner le développement des usages numériques en santé

L'ordonnance n° 2021-581 du 12 mai 2021 relative à l'identification électronique des utilisateurs de services numériques en santé et des bénéficiaires de l'assurance maladie, prise sur l'habilitation de l'article 49, visait, notamment par le développement de moyens d'identification et d'authentification dématérialisés, à **accompagner le développement des usages numériques en santé et la mobilité des professionnels de santé**.

Ainsi, l'ordonnance a créé au sein du code de la santé publique un nouveau titre relatif aux services numériques en santé et poursuivi par ces nouvelles dispositions trois objectifs¹ :

- donner un **ancrage juridique et assurer l'extension des répertoires professionnels de référence**. Sont visés ici le répertoire partagé des professionnels intervenant dans le système de santé (RPPS) et le fichier national des établissements sanitaires et sociaux (FINESS) ;

- donner un **ancrage juridique à des dispositifs majeurs pour l'identification électronique** fournis par la puissance publique, notamment l'application e-CPS et le déférateur Pro Santé Connect pour les professionnels, mais aussi l'application carte Vitale (ApCV) pour les usagers ;

- définir un **niveau de garantie minimum pour l'identification électronique** au sein des fournisseurs de services numériques en santé.

Les dispositions de cette ordonnance particulièrement technique renvoient en cascade à de nombreuses mesures réglementaires qui, pour l'essentiel, semblent avoir été publiées au cours du second semestre 2021 ou au début de l'année 2022².

¹ Rapport joint à l'ordonnance.

² Notamment le décret n° 2021-1014 du 30 juillet 2021 prorogeant et étendant l'expérimentation d'une « e-carte d'assurance maladie » et l'arrêté du 4 avril 2022 relatif aux moyens d'identification

- (6) Développement de l'exercice coordonné au sein des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des centres et maisons de santé

L'article 64 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de **favoriser le développement de 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

Sur ce fondement a été publiée l'ordonnance n° 2021-584 du 12 mai 2021 relative aux communautés professionnelles territoriales de santé et aux maisons de santé.

Cette ordonnance précise le statut des CPTS, nécessairement sous la forme d'association « loi de 1901 » et les missions qui peuvent leur être confiées par convention avec l'ARS et la CPAM, notamment l'amélioration de l'accès aux soins. De ces éventuelles conventions dépendent en outre des aides spécifiques ou exonérations fiscales.

Concernant les MSP, l'ordonnance entend faciliter le recrutement de professionnels, en permettant aux MSP sous forme de sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) de salarier des assistants médicaux ou tout professionnel ; un médecin salarié peut en outre être désigné médecin traitant. Le nombre de professionnels exerçant des activités de soins en statut salarié doit cependant bien demeurer inférieur à celui des libéraux associés.

Une possibilité est également ouverte pour les MSP de percevoir des subventions forfaitaires, en vue de renforcer la pluriprofessionnalité par le biais de recours à des interventions ponctuelles plutôt qu'au salariat.

Enfin, les règles de dissolution des SISA sont assouplies pour permettre la pérennisation des MSP en zone sous-dense.

- (7) Mises en cohérence

L'article 64 prévoyait une ordonnance de « nettoyage » des dispositions législatives permettant des mises en cohérence éventuelles.

L'ordonnance n° 2021-1470 du 10 novembre 2021 relative à la mise en cohérence des codes et lois avec l'article 23 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a été prise sur ce fondement.

Celle-ci s'est bornée, suivant les nouvelles dispositions de l'article 23 de la loi OTSS, à **remplacer les références** aux réseaux de santé, aux plateformes territoriales d'appui, à la méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soin dans le champ de l'autonomie (MAIA) et aux coordinations territoriales d'appui du programme personnes âgées en risque

de perte d'autonomie (PAERPA) qui subsistent dans certains codes par la référence aux **nouveaux dispositifs d'appui à la coordination**.

b) Des avancées significatives concernant les dispositions relatives au numérique en santé

(1) Des dispositions complémentaires concernant la mise en œuvre du système national des données de santé

- Dans le cadre de la réforme du système national des données de santé et de la plateforme des données de santé, un décret prévu à l'**article 41** demeurerait manquant, en vue de **définir notamment les responsables ou les catégories de responsables des traitements** du système national des données de santé et leurs rôles respectifs.

Le décret pris en juin 2021¹ est venu combler ce manque, en désignant la **plateforme des données de santé et la Caisse nationale de l'assurance maladie comme responsables conjoints du SNDS**.

Ce décret a par ailleurs précisé **les modalités de gouvernance et de fonctionnement du système national des données de santé** dont le périmètre est étendu à de nouvelles bases de données.

Le décret prévoit ainsi deux bases au sein du SNDS, avec une **base principale couvrant l'ensemble de la population** et une seconde dénommée « **catalogue** » alimentées de jeux de données différents.

Il précise ou ajuste également dans la partie réglementaire du code de la santé publique les **modalités d'accès et les personnes autorisées à consulter les données du SNDS**.

- Enfin, en matière d'hébergement, sujet particulièrement sensible, ce même décret prévoit que « *les données du système national des données de santé sont hébergées au sein de l'Union européenne. Aucun transfert de données à caractère personnel ne peut être réalisé en dehors de l'Union européenne* » sauf exception définie.

Alors que le Conseil d'État, à la suite de l'arrêt « Schrems II » de la Cour de justice de l'Union européenne, avait estimé en 2020² dans une ordonnance qu'il existait un « *risque* » de transfert de données et avait appelé à une solution permettant « *d'éliminer tout risque d'accès aux données personnelles par les autorités américaines* », le Gouvernement avait annoncé vouloir assurer l'hébergement en France ou dans l'Union européenne, ce que ce décret vient confirmer.

¹ Décret n° 2021-848 du 29 juin 2021 relatif au traitement de données à caractère personnel dénommé « système national des données de santé ».

² Ordonnance du 13 octobre 2020.

Cependant, ces dispositions réglementaires n'épuisent pas le sujet dans la mesure où la mise en œuvre d'une solution opérationnelle peine à se concrétiser. Ainsi, **le Health data hub a retiré le 12 janvier 2022 sa demande d'autorisation déposée auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour héberger la base principale du système national des données de santé (SNDS) et les bases du catalogue dans la plateforme technologique.**

(2) Concernant l'espace numérique de santé et le dossier médical partagé

Pour l'application des articles 45 et 50 relatifs à l'espace numérique de santé, différentes dispositions réglementaires demeuraient manquantes. Deux décrets¹ sont parus à l'été 2021.

Ainsi, **le dossier médical partagé devient désormais une composante de l'espace numérique de santé (ENS), afin d'harmoniser leurs règles de fonctionnement.**

Pour le DMP comme pour l'ENS, les décrets ont précisé, notamment concernant les **droits des titulaires, les conditions de création et de clôture, la nature et le contenu des informations contenues dans le dossier, et les modalités d'accès** par les professionnels et de contrôle de l'accessibilité des données du titulaire.

Ont enfin été déterminés les critères de référencement des services numériques en santé au catalogue de l'espace numérique en santé ainsi que le cadre applicable à la procédure de référencement.

• **L'article 52 prévoyait la possibilité de collecte, d'échange ou de partage de données nécessaires à la prise en charge du patient à l'occasion de soins délivrés dans un autre État membre de l'Union européenne, au moyen du dossier médical partagé.**

Le décret de juillet 2021² précise à cette fin que les échanges de données ouverts aux professionnels exerçant dans un autre État membre sont limités à **l'échange transfrontalier d'un résumé du dossier du patient, correspondant au volet de synthèse médicale contenu dans le dossier médical partagé.**

Pour permettre ces échanges, **le décret exige en outre la signature par l'État membre d'un accord d'encadrement.** D'un point de vue opérationnel, afin de permettre l'échange transfrontière des données de santé sous un format compréhensible, **un traitement automatisé est mis en œuvre sous la responsabilité** conjointe du point de contact national pour la santé en ligne désigné compétent pour la France et du ministre chargé de la santé.

¹ Décret n° 2021-1047 du 4 août 2021 relatif au dossier médical partagé et décret n° 2021-1048 du 4 août 2021 relatif à la mise en œuvre de l'espace numérique de santé.

² Décret n° 2021-914 du 8 juillet 2021 relatif aux dispositions propres à la prise en charge du patient à l'occasion de soins de santé délivrés dans un autre État membre de l'Union européenne.

En revanche, l'arrêté chargé d'établir la liste des États remplissant les conditions ne semble à ce jour pas avoir été publié.

(3) Des dispositions complémentaires relatives au télésoin

• **L'article 53 avait défini et encadré le télésoin au sein du code de la santé publique. Les conditions de mise en œuvre comme de prise en charge étaient, elles, renvoyées à des décrets**, objet du décret de juin 2021¹.

Son article 1^{er} a ainsi notamment inscrit au sein du CSP que « *la pertinence du recours à la télémédecine ou au télésoin est appréciée par le professionnel médical, le pharmacien ou l'auxiliaire médical* » et prévu une obligation pour le professionnel médical, pharmacien ou auxiliaire médical intervenant en télésanté de **renseigner le dossier médical partagé**.

Son article 2 a précisé les modalités de facturation et de tarification des actes de télémédecine et de télésoin.

Enfin, complétant ces dispositions, un arrêté publié conjointement **réserve aux pharmaciens et auxiliaires médicaux les activités de télésoin**², suivant sur ce point directement les dispositions législatives. Les activités ouvertes ne font pas l'objet de restriction suivant différentes finalités puisque, « *à l'exclusion des soins nécessitant un contact direct en présentiel entre le professionnel et le patient, ou un équipement spécifique non disponible auprès du patient* », elles couvrent **l'ensemble des compétences prévues** au code de la santé publique.

(4) La publication du décret relatif au traitement de données en cas de catastrophe, SIVAC

• **Concernant les traitements de données dans le champ de la santé, l'article 69** a modifié le code de procédure pénale en vue de permettre des **échanges de données** entre administrations en cas d'accidents, sinistres ou infractions susceptibles de provoquer de nombreuses victimes.

Le décret publié³ fin 2021 **autorise ainsi le ministre de la justice à mettre en œuvre un traitement de données** à caractère personnel ayant pour objet de permettre aux acteurs d'échanger les informations nécessaires à l'aide aux victimes d'attentats ou de catastrophes, et dès lors d'améliorer les conditions de leur prise en charge et de leur suivi. Les finalités de « **SIVAC** » sont ainsi définies dans ce décret ; les conditions de conservation des données, d'accès et de droit des personnes concernées sont enfin précisées.

¹ Décret n° 2021-707 du 3 juin 2021 relatif à la télésanté.

² Arrêté du 3 juin 2021 définissant les activités de télésoin.

³ Décret n° 2021-1182 du 13 septembre 2021 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « système d'information interministériel des victimes d'attentats et de catastrophes » (SIVAC) et modifiant le code de procédure pénale.

c) Les décrets relatifs aux études en santé

• **La réforme du troisième cycle et particulièrement des épreuves classantes nationales (ECN)** prévue à l'article 2, très attendue, a enfin trouvé les dispositions réglementaires attendues.

Comme le soulignait le rapport 2021 sur l'application des lois, « *les retards pris dans la réforme dus à la crise sanitaire ont contraint le Gouvernement à demander, par la loi du 17 juin 2020, à ce que son application soit reportée à la rentrée 2021, rendant son aboutissement nécessaire pour le premier semestre 2023* ».

Ainsi, le **décret** paru¹ en septembre 2021 modifie la **procédure d'admission et d'affectation** dans une spécialité et une subdivision territoriale pour l'accès au troisième cycle des études de médecine.

Les épreuves nationales d'accès comprennent désormais :

- des épreuves nationales **d'évaluation des connaissances**, qui se déroulent sous forme **d'épreuves dématérialisées** ;

- des épreuves nationales **d'évaluation des compétences**, qui prennent la forme d'examens dénommés **examens cliniques objectifs structurés**.

Les épreuves dématérialisées sont préparées et vérifiées par un **conseil scientifique de médecine**. Les résultats obtenus aux épreuves de connaissances dématérialisées conditionnent la possibilité de participer aux épreuves d'examens cliniques structurés. Concernant les examens cliniques, un référentiel de situations est établi au niveau national.

Pour ce qui est des **affectations**, leur nombre potentiel est arrêté annuellement par les ministres de la santé et de l'enseignement supérieur « **en fonction de la situation de la démographie médicale dans les différentes spécialités, des besoins de santé des territoires et des besoins prévisionnels du système de santé ainsi que des capacités de formation en stage et hors stage** ». La procédure d'affectation relève d'un appariement dématérialisé, à partir des vœux des étudiants portant tant sur les spécialités que les subdivisions territoriales.

Ces dispositions s'appliquent aux étudiants qui ont accédé à la première année du deuxième cycle des études de médecine à compter de la rentrée universitaire 2021.

• **Une divergence forte de lecture persiste entre le Sénat et le Gouvernement sur les dispositions de l'article 2 concernant les stages en zones sous-denses.**

Alors que le sujet avait déjà été soulevé en février 2021¹ avant le précédent bilan annuel sur l'application des lois, le ministre des solidarités et

¹ Décret n° 2021-1156 du 7 septembre 2021 relatif à l'accès au troisième cycle des études de médecine.

de la santé a une nouvelle fois été interrogé par la commission des affaires sociales² en juin 2021 sur l'application de la loi OTSS concernant les stages en autonomie en zones sous-denses.

Olivier Véran estimait alors que *« concernant les étudiants, je vous confirme que nous n'avons pas besoin d'un décret ; 200 internes sont actuellement en poste dans les zones sous-denses, selon le mécanisme apporté par le Sénat à la loi OTSS »* et considérait que *« d'une part, les internes de médecine générale doivent réaliser un semestre en ambulatoire à la fin de leur maquette. C'est obligatoire. D'autre part, l'obligation de stage en zone sous-dense a été retirée de la loi, mais avec, en contrepartie, l'engagement dans l'agenda rural de développer, à terme, 400 places pour des internes dans ces zones. Nous en sommes aujourd'hui à 200 places, et nous travaillons actuellement au développement de maîtrises de stage pour pouvoir déployer ce dispositif. »*

La rapporteure pour l'assurance maladie, contestant cette lecture faite par le Gouvernement, soulignait que l'esprit des travaux du Sénat était d'aboutir, aux termes de l'article 2, à un *« stage en autonomie supervisée d'au moins six mois, qui avait fait débat. Celui-ci pourrait avoir une application concrète à court terme, et s'appliquer à 3 500 internes dès 2021. »*

Interpellé par la rapporteure au cours de l'examen du PLFSS pour 2022, le secrétaire d'État Adrien Taquet a apporté la réponse suivante : *« Je veux enfin répondre à Mme la rapporteure au sujet du décret d'application de l'article 2 de la loi du 24 juillet 2019, dont nous avons effectivement eu de nombreuses occasions de discuter. On me dit que ce décret – en tout cas sa partie “professionnalisation”, à laquelle vous tenez et que vous avez évoquée – est en cours de rédaction et qu'il devrait paraître au premier trimestre 2022. (M. Bernard Jomier s'esclaffe ostensiblement.) »*³

Force est de constater qu'en avril 2022, **aucun décret spécifique n'a été pris par le Gouvernement pour mettre en œuvre l'intention du législateur** pourtant à nouveau réaffirmée lors de ces différents échanges.

¹ Pour rappel, concernant le stage de pratique ambulatoire en autonomie supervisée, issu à l'origine d'une disposition adoptée au Sénat, le ministre des solidarités et de la santé, interpellé sur ce sujet lors des débats sur la PPL « Ségur » en février 2021, avait indiqué qu'un décret avait été publié, faisant référence au décret n° 2020-951 du 30 juillet 2020 relatif aux conditions de l'agrément des maîtres de stage des universités accueillant des étudiants de deuxième et de troisième cycle des études de médecine. Pris toutefois sur le fondement de l'article 4 de la loi OTSS, dans une perspective plus large de développement de la maîtrise de stage ambulatoire pour parvenir à une capacité de formation suffisante sur l'ensemble du territoire, il avait été annoncé comme complété de travaux alors en cours portant sur la diversification des terrains de stage pour identifier les conditions de réalisation et de développement de ces stages dans ces territoires. La commission avait estimé en 2021, dans le précédent rapport, que, si ces travaux sont certes utiles mais *« ils ne conduisent pas encore, à ce stade, à préciser les modalités de ces stages en autonomie supervisée spécifiquement visés par le texte de loi »*.

² Compte rendu de la commission des affaires sociales, Mise en oeuvre du « Ségur de la santé » et application de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, audition de M. Olivier Véran, ministre des solidarités et de la santé, mercredi 23 juin 2021.

³ Sénat, compte rendu intégral des débats, séance du 12 novembre 2021.

• Enfin, l'article 10 a révisé les possibilités d'exercer la médecine à titre de remplaçant d'un médecin et créé la possibilité d'exercice en tant qu'adjoint d'un médecin.

Un décret de juin 2021¹ a procédé à la mise à jour nécessaire des conditions d'accès à la licence de remplacement par les étudiants en troisième cycle de médecine en application de la réforme du troisième cycle des études de médecine.

Cependant, les dispositions nécessaires à l'application de la possibilité d'exercer en tant que médecin adjoint demeurent manquantes à ce jour.

d) Différentes mesures relatives aux professionnels de santé et aux établissements

L'article 14, relatif au principe de « non-concurrence » des professionnels de santé vis-à-vis de l'établissement dans lequel ils exerçaient, avait donné aux directeurs d'établissement la compétence en matière d'interdiction d'exercice.

Le décret paru en février 2022² pour la mise en œuvre de cet article, prévoit, pour les praticiens cessant temporairement ou définitivement leurs fonctions pour exercer une activité rémunérée dans un établissement de santé privé à but lucratif, un cabinet libéral, un laboratoire de biologie médicale ou une officine de pharmacie, **une information du directeur de l'établissement au moins deux mois avant le début de cette activité.**

Le décret précise également les règles de publicité des décisions relatives aux conditions d'interdiction d'exercice au niveau du GHT et la procédure en cas de constatation du non-respect de l'interdiction d'exercice.

L'article 31 avait ouvert aux sages-femmes la compétence de **prescription et de pratique des vaccinations chez l'enfant**, quand celle-ci était auparavant réservée à destination de la femme et du nouveau-né.

Le décret nécessaire à cette fin, attendu depuis 2019, a finalement été publié en avril 2022³, soit près de trois ans après la discussion de la loi.

Alors que le Gouvernement a insisté durant la discussion du PLFSS 2022 sur la nécessaire valorisation de la profession de sage-femme et soutenu une campagne d'information sur leurs compétences, la commission considère qu'au-delà de la communication, une reconnaissance plus concrète des professionnels aurait utilement trouvé à s'incarner dans la prise de ces mesures dans un calendrier plus resserré.

¹ Décret n° 2021-781 du 18 juin 2021 relatif à l'exercice de la profession de médecin par les étudiants de troisième cycle en médecine et modifiant l'article D. 4131-1 du code de la santé publique et l'annexe 41-1 mentionnée au même article.

² Décret n° 2022-132 du 5 février 2022 portant diverses dispositions relatives aux personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé.

³ Décret n° 2022-611 du 21 avril 2022 relatif aux compétences vaccinales des sages-femmes.

L'article 75 visait à renforcer l'évaluation de la qualité dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux. Le décret pris en novembre 2021¹ a précisé le **rythme quinquennal de ces évaluations** sur la base d'une programmation arrêtée par les autorités en charge des autorisations. À noter que le calendrier retenu pour la mise en œuvre a été reporté par une modification de ce décret en avril 2022.

e) L'application de mesures de simplification en matière de contrôle des eaux de piscine

Un décret en date du 26 mai 2021² rend applicables à compter du **1^{er} janvier 2022** les mesures relatives au contrôle des eaux de piscine prévues par l'article 61.

En la matière, les règles applicables sont essentiellement de nature réglementaire. En effet, l'article L. 1332-8 du code de la santé publique renvoie à un décret la détermination des modalités d'application relatives aux piscines et aux baignades artificielles, et notamment « *les règles sanitaires, de conception et d'hygiène, auxquelles doivent satisfaire les piscines et les baignades artificielles* ».

Les dispositions de l'article 61 visaient notamment à ouvrir la possibilité de **moduler les exigences de contrôle en fonction des types de bassin et de leur fréquentation alors que le cadre antérieur s'appliquait de manière uniforme à l'ensemble des piscines**. Cependant, le décret réécrit **plus globalement les articles D. 1332-1 à D. 1332-11 du code de la santé publique (CSP) afin de refondre les règles sanitaires applicables aux piscines** compte tenu de l'évolution et de la diversification des pratiques de loisirs ainsi que des progrès accomplis en matière de traitement des eaux et de conception des bassins.

Ainsi, la qualité de l'eau des piscines à usage collectif doit désormais répondre à quatre conditions³ qui remplacent les huit normes physiques, chimiques et microbiologiques précédemment définies à l'article D. 1332-2 du CSP. Un **arrêté du 26 mai 2021** fixe les paramètres microbiologiques, physico-chimiques et organoleptiques permettant d'évaluer la conformité des eaux de piscine aux limites de qualité et d'apprécier la satisfaction des références de qualité mentionnées dans le décret⁴.

¹ Décret n° 2021-1476 du 12 novembre 2021 relatif au rythme des évaluations de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

² Décret n° 2021-656 du 26 mai 2021 relatif à la sécurité sanitaire des eaux de piscine.

³ Ne pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de tout autre substance constituant un danger potentiel pour la santé des personnes ; ne pas être irritante pour les yeux, la peau et les muqueuses ; être conforme à des limites de qualité portant sur des paramètres microbiologiques et physico-chimiques ; satisfaire à des références de qualité portant sur des paramètres microbiologiques, physico-chimiques et organoleptiques.

⁴ Arrêté du 26 mai 2021 relatif aux limites et références de qualité des eaux de piscine pris en application de l'article D. 1332-2 du code de la santé publique.

Le décret précise par ailleurs les règles d'alimentation en eau des bassins, réalisée par de l'eau neuve ou de l'eau recyclée, et les conditions d'autorisation par le préfet de l'utilisation d'eau prélevée dans le milieu naturel¹. Ces dernières ne s'appliquent pas à certaines catégories d'équipement s'ils ne dépassent pas des seuils de fréquentation théorique ou de capacité d'accueil fixés par le décret. Les mêmes règles s'appliquent en revanche aux baignades artificielles alimentées par une eau autre que l'eau destinée à la consommation humaine².

Le décret précise également les règles d'accès à la piscine des personnes autres que les baigneurs et le personnel³, les équipements que doit comporter l'accès aux plages⁴ ainsi que les propriétés des revêtements de sol⁵. La **fréquentation maximale théorique d'une piscine**, correspondant à la capacité d'accueil de l'enceinte de la piscine, est fixée par le décret à 3 personnes pour 2 mètres carrés de plan d'eau en plein air, et à une personne par mètre carré de plan d'eau couvert⁶. Il revient à la personne responsable de la piscine de fixer la fréquentation maximale instantanée et la fréquentation maximale journalière de la piscine.

Un **second arrêté du 26 mai 2021** précise, conformément à l'article D. 1332-5 du CSP, les règles relatives au fonctionnement des bassins, à la gestion hydraulique et au traitement de l'eau ainsi que les exigences relatives au nombre d'installations sanitaires⁷.

Le décret définit les obligations du responsable de la piscine en matière de surveillance et les modalités du contrôle sanitaire exercé par le directeur de l'ARS⁸. Un **troisième arrêté du 26 mai 2021** définit le programme de prélèvements d'échantillons d'eau et d'analyses de la surveillance réalisée à la diligence de la personne responsable de la piscine, le contenu du carnet sanitaire que cette dernière doit mettre à jour ainsi que les modalités de réalisation des prélèvements d'échantillons d'eau et des analyses au titre du contrôle sanitaire réalisé par l'ARS⁹.

L'article D.1332-11 du CSP précise enfin les conséquences du non-respect des limites de qualité ou des références de qualité définies à l'article D. 1332-2, notamment les mesures correctives et les dispositions nécessaires à la protection des baigneurs devant être prises par la personne

¹ Art. D. 1332-4 du code de la santé publique.

² Art. D. 1332-45 du code de la santé publique.

³ Art. D. 1332-6 du code de la santé publique.

⁴ Art. D. 1332-8 du code de la santé publique.

⁵ Art. D. 1332-9 du code de la santé publique.

⁶ Art. D. 1332-7 du code de la santé publique.

⁷ Arrêté du 26 mai 2021 modifiant l'arrêté du 7 avril 1981 modifié relatif aux dispositions techniques applicables aux piscines.

⁸ Art. D. 1332-10 du code de la santé publique.

⁹ Arrêté du 26 mai 2021 relatif au contrôle sanitaire et à la surveillance des eaux de piscine pris en application des articles D. 1332-1 et D. 1332-10 du code de la santé publique.

responsable de la piscine et la possibilité pour le préfet de prendre toute mesure nécessaire à la protection de la santé des personnes.

• Après plus de trente mois, **l'essentiel des mesures d'application de la principale « loi santé » du quinquennat 2017-2022 a été publié.**

Restent à ce jour essentiellement en attente des arrêtés. En outre, plusieurs rapports n'ont à ce jour pas été produits par le Gouvernement.

3. Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 parue au JO n° 300 du 27 décembre 2019 (rectificatif paru au JO n° 9 du 11 janvier 2020)

Le faible et atypique taux d'application des mesures adoptées dans le cadre de la LFSS pour 2020, souligné dans le dernier rapport sénatorial sur l'application des lois, se constate encore un an plus tard.

Les retards et réorientations de priorités engendrés par la survenue de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, à partir du mois de mars 2020, expliquent évidemment en grande partie cet état de fait.

Les observations suivantes, non exhaustives, illustrent les principales mesures concernées par ce défaut d'application.

a) La persistance des retards de l'unification du recouvrement dans la sphère sociale (article 18)

Les retards constatés l'année dernière dans la mise en œuvre de l'unification du recouvrement dans la sphère sociale, dont le principe a été posé par l'article 18 de la LFSS pour 2020, se constatent toujours à fin mars 2022.

Il s'explique par le **décalage de l'intégration du régime complémentaire de l'Agirc-Arrco dans ce dispositif de recouvrement unifié**. Néanmoins, il est à souligner que ce décalage a lui-même fait l'objet, conformément à la loi :

- d'une part, d'un rapport au Parlement détaillant les raisons pour lesquelles l'intégration de l'Agirc-Arrco devait être décalée d'un an, du 1^{er} janvier 2022 au 1^{er} janvier 2023 ;

- d'autre part, d'un décret¹ régularisant ledit report.

En outre, **la Mecss a missionné René-Paul Savary et Cathy Apourceau-Poly pour faire un point d'étape sur l'unification du recouvrement** dans la sphère sociale. Ces travaux devraient notamment leur permettre **d'apprécier l'état de préparation actuel des organismes**

¹ Décret n° 2021-1532 du 26 novembre 2021 relatif aux modalités de transfert du recouvrement des cotisations destinées au financement du régime de retraite complémentaire obligatoire mentionné à l'article L. 921-4 du code de la sécurité sociale.

concernés, notamment l'Urssaf Caisse nationale, et de constater si un nouveau report de cette opération semble nécessaire ou non.

b) La fusion des déclarations sociales et fiscales des indépendants est effective depuis 2021

L'article 19 de la LFSS pour 2020 visait principalement à supprimer la déclaration sociale des indépendants, dans un objectif de simplification des démarches déclaratives. Sur ce point, la fusion des déclarations sociales et fiscales devant s'appliquer aux déclarations transmises en 2021 au titre des revenus 2020, étaient attendus courant 2020 deux décrets en Conseil d'État relatifs :

- aux modalités de transmission par l'administration fiscale aux Urssaf des informations nécessaires au calcul des cotisations et contributions dues ;
- aux modalités de communication par les Urssaf à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu des micro-entrepreneurs ayant opté pour le versement libératoire (les micro-entrepreneurs doivent toujours déclarer leurs revenus aux Urssaf et à l'administration fiscale, à l'exception du cas du versement libératoire, dans le cadre duquel une seule déclaration est fournie, aux Urssaf en l'occurrence).

Le décret n° 2021-686 du 28 mai 2021 relatif à l'unification des déclarations sociales et fiscales des travailleurs indépendants a apporté les précisions utiles avec un an de retard.

Pour ce qui concerne les données requises pour le calcul des cotisations et contributions dues, il est ainsi prévu que :

- la liste des éléments nécessaires à cet effet que les travailleurs indépendants sont tenus de déclarer dans le cadre de la souscription de leur déclaration de revenus est fixée par arrêté ministériel ;
- l'administration fiscale transmet ces données à l'Urssaf Caisse nationale dans un délai de 7 jours suivant le dépôt de la déclaration ou, le cas échéant, de la déclaration corrective réalisée par l'intéressé. L'Urssaf Caisse nationale transmet alors ces données à l'Urssaf dont relève le travailleur et, lorsque ce dernier exerce une profession libérale réglementée, au plus tard un mois après réception, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et à ses sections professionnelles ou à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF) s'il s'agit d'un avocat ;
- le travailleur indépendant est tenu de transmettre, par voie dématérialisée, la déclaration de revenus comprenant les données nécessaires au calcul de ses cotisations et contributions à l'Urssaf dont

il relève lorsqu'il n'a pas souscrit cette déclaration à la date limite de dépôt ou lorsqu'il l'a souscrit à cette date, mais par une voie autre que dématérialisée ; une pénalité de 5 % du montant des cotisations et contributions dues est alors prévue¹. Dans le cas où il ne satisferait pas à cette obligation, l'administration fiscale transmet à l'Urssaf, sur sa demande, les données déclarées pour les années considérées. Dès réception de ces données, l'Urssaf demande à l'intéressé de lui communiquer, dans un délai de deux mois, les données en question. À défaut, la pénalité est portée de 5 % à 10 %².

Ces dispositions sont applicables aux déclarations transmises à compter de l'année 2021 au titre des revenus de l'année 2020 et des années suivantes. Pour les praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés, elles s'appliquent aux déclarations transmises à compter de l'année 2022 au titre des revenus de l'année 2021 et des années suivantes.

Concernant les modalités de communication par les Urssaf à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu des micro-entrepreneurs ayant opté pour le versement libératoire, notons que l'article 185 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 a étendu la charge confiée aux Urssaf à la transmission à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement et au contrôle des impositions dues par les micro-entrepreneurs.

Le décret n° 2022-431 du 25 mars 2022 pris pour l'application des articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales a listé les éléments devant être communiqués dans ce cadre par les Urssaf à l'administration fiscale³.

c) La mise en œuvre décalée des mesures relatives à la réforme du financement de certains établissements de santé

Plusieurs articles engageant des réformes structurantes du financement des établissements de santé, à la suite notamment des travaux de la *task force* sur la réforme du financement du système de santé conduite par Jean-Marc Aubert, n'étaient pas applicables l'année dernière.

Toutefois, ces mesures avaient été expressément décalées en raison de la crise sanitaire. Ainsi, l'article 51 de la LFSS pour 2021 avait repoussé en effet l'entrée en vigueur de plusieurs de ces réformes tout en apportant des ajustements à certaines. La commission avait déploré mais néanmoins soutenu ces décisions de report, dans ce contexte exceptionnel mettant sous pression les équipes hospitalières, afin de ne pas contraindre les

¹ Article R. 613-1-1 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 631-1-2 du code de la sécurité sociale.

³ Article R* 98 C-1 du livre des procédures fiscales.

professionnels à avancer à marche forcée sur des réformes nécessitant une pleine appropriation par les acteurs.

Un an plus tard, les dispositions nécessaires ont enfin été prises par le Gouvernement, en particulier pour ce qui concerne les hôpitaux de proximité et la psychiatrie.

(1) L'entrée en vigueur décalée de la réforme du financement des hôpitaux de proximité

Les conditions d'application de la réforme du financement des **hôpitaux de proximité (article 33)**, qui étaient toujours en cours de concertation l'année dernière, décalant la mise en place du nouveau modèle des hôpitaux de proximité, initialement prévue pour le 1^{er} janvier 2021.

Sans repousser explicitement la date d'application du nouveau mode de financement mixte prévu par la LFSS 2020¹, **le VII de l'article 51 de la LFSS pour 2021 a prévu une modalité transitoire pour l'année 2021**, afin de laisser le temps aux établissements labellisés « hôpitaux de proximité » avant la loi du 24 juillet 2019 de répondre aux exigences du nouveau label : ces établissements continuent ainsi de bénéficier, pour l'année 2021, du régime de financement dérogatoire issu de la LFSS pour 2015, afin de sécuriser leurs recettes.

Le décret n° 2022-168 du 11 février 2022 relatif aux hôpitaux de proximité a toutefois permis la mise en place tardive, mais bienvenue, de cette réforme.

(2) La mise en œuvre décalée de la réforme du financement de la psychiatrie

De même, l'article 51 (VI - 1°) de la LFSS pour 2021, complété en séance publique au Sénat par un amendement du Gouvernement, a repoussé d'un an, au 1^{er} janvier 2022, la réforme du financement des activités de **psychiatrie (article 34)**. Il a également décalé les modalités de la transition vers le nouveau modèle de financement des activités de soins de suite et de réadaptation (SSR) une nouvelle fois adaptées par le même article 34.

L'année dernière seul le décret n° 2021-216 du 25 février 2021, ciblé sur la réforme du financement des urgences (*cf. ci-après*) a prévu l'institution, dans chaque région, d'un comité consultatif d'allocation des ressources dont une des sections sera consacrée à la psychiatrie, et une autre aux activités de SSR, sans préciser toutefois à ce stade, pour ces sections, les modalités et la finalité de leur consultation.

Depuis lors, le décret n° 2021-1255 du 29 septembre 2021 relatif à la réforme du financement des activités de psychiatrie a effectivement permis

¹ Ces dispositions prévoient un mode de financement mixte, sous la forme d'une garantie pluriannuelle de financement de l'activité de médecine et d'une dotation de responsabilité territoriale.

une entrée en vigueur de la réforme le 1^{er} janvier 2022, comme prévu par la LFSS pour 2021.

d) Le transfert de la subvention à Santé publique France à la sécurité sociale s'est encore traduite en 2021 par un mépris de l'autorisation de la dépense publique par le Parlement

Enfin, parmi les mesures appliquées dès l'origine par le Gouvernement, le rapport de l'année dernière avait souligné à quel point le **transfert du financement de l'Agence nationale de santé publique (ANSP, dite « Santé publique France ») de l'État à la sécurité sociale**, permis par **l'article 45** de la LFSS pour 2020, avait constitué un **dévoisement du principe d'autorisation de la dépense publique par le Parlement**.

En effet, un arrêté du 11 mars 2020 avait fixé le montant de la dotation annuelle de Santé publique France à 150 millions d'euros. Compte tenu de la crise liée à l'épidémie de covid-19, il a néanmoins prévu que lui soit accordée une dotation exceptionnelle de 260 millions d'euros « *au titre de la prévention épidémique et de la constitution de stocks stratégiques* ». Le montant de cette dotation exceptionnelle a, par la suite, été révisé à quatre reprises :

- par un arrêté du 20 mars 2020 qui l'a porté à 860 millions d'euros ;
- par un arrêté du 30 mars 2020 qui l'a porté à quatre milliards d'euros, afin de financer l'acquisition massive de matériel de protection, notamment dans le cadre du « pont aérien » mis en place avec la Chine ;
- par un arrêté du 29 mai 2020 qui l'a porté à 4,5 milliards d'euros ;
- par un arrêté du 8 juin 2020 qui l'a porté à 4,8 milliards d'euros.

Dès l'année dernière, la commission avait souligné :

- d'une part, son opposition de fond au financement intégral par l'assurance maladie de Santé publique France, compte tenu du **caractère régalien des missions de veille et sécurité sanitaire et de préparation et réponse aux urgences sanitaires** ;

- d'autre part, le **dévolement de la procédure budgétaire permis par cette débudgétisation au travers de la sécurité sociale**. En effet, malgré les demandes réitérées de la commission, **le Gouvernement n'a jamais déposé de projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale en cours d'année afin de régulariser cet extraordinaire dépassement budgétaire** – alors même que trois collectifs budgétaires étaient examinés par le Parlement dans le même temps – **le Gouvernement assumant d'ailleurs le fait de s'en disposer en raison de l'absence de contrainte juridique**. En outre, l'ANSP a reversé quelque 700 millions d'euros de cet abondement exceptionnel à son ancien programme budgétaire (programme 204 de la mission « Santé ») au travers du fonds de concours « Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins », ce qui a permis au Gouvernement d'engager directement des crédits sans autorisation parlementaire.

À cette lumière, la commission ne peut que déplorer que le Gouvernement ait, une nouvelle fois, ignoré le Parlement en 2021 lorsqu'il a fallu prévoir un nouvel abondement exceptionnel de l'ANSP pour répondre à la crise épidémique de covid-19. Les montants en jeu étaient pourtant presque aussi élevés qu'en 2020, **un arrêté du 20 mai 2021 accordant ainsi une dotation exceptionnelle de 4,3 milliards d'euros à l'agence**.

Pour l'avenir, la commission a demandé à la Cour des comptes une enquête sur l'ANSP afin de mieux éclairer le Parlement sur le positionnement de cette agence et sur l'adéquation entre ses moyens et ses missions.

Et, en termes d'équilibre des pouvoirs, il est surtout à espérer que la **nouvelle procédure introduite à l'article L.O. 111-9-2-2 du code de la sécurité sociale**, qui prévoit une saisine des commissions des affaires sociales en cas de dépassement de la dotation initialement prévue de l'assurance maladie aux organismes qu'elle finance, servira de garde-fou contre ce genre de pratiques.

4. Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap parue au JO n° 57 du 7 mars 2020

Les aides et prestations sociales auxquelles les situations de handicap ouvrent droit se distinguent par leur grande complexité. La loi du 11 février 2005, dont l'ambition originelle était de simplifier et d'unifier les différents dispositifs destinés aux personnes handicapées, a créé la prestation de compensation du handicap (PCH), qui bénéficie actuellement à près de 350 000 personnes. Malgré les intentions louables qui ont motivé sa création, l'accès à la PCH pour les personnes handicapées est aujourd'hui fortement compliqué par la pluralité de ses objectifs, les conditions de son ouverture et les contraintes que subissent ses principaux financeurs, les conseils départementaux.

Cette proposition de loi sénatoriale avait pour objectif de rendre le droit à la compensation plus effectif. Intervenant devant la commission des affaires sociales du Sénat le 19 février 2020, Mme Sophie Cluzel secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée des personnes handicapées s'était engagée à publier, dans les six mois suivant l'adoption de la loi, le décret prévu par l'article 2, qui a fait évoluer le dispositif relatif aux fonds de compensation et doit permettre de diminuer le reste à charge des bénéficiaires de la PCH. Ce décret fixe l'emploi de ces fonds, en concertation avec les associations. Sans méconnaître le fait que la concertation a dû être organisée durant l'épidémie de covid-19 qui a provoqué des retards dans la publication de nombreux textes d'application, ni sous-estimer les difficultés techniques soulevées par cette concertation, la commission des affaires sociales regrette que la publication de ce décret ne soit intervenue que le 26 avril 2022 (Décret n° 2022-639 du 25 avril 2022), soit plus de deux ans après la promulgation de la loi.

5. Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant parue au JO n° 140 du 9 juin 2020

Ce texte, issu d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale et considérablement étoffé lors de son examen au Sénat, bénéficiait déjà au printemps 2021 d'un taux d'application de 86 %. Seul l'**article 4**, introduit par le Sénat, restait alors inappliqué.

Cet article prévoit qu'en cas de décès d'un enfant ouvrant droit à des prestations familiales, celui-ci reste considéré comme à charge pendant un délai déterminé afin de permettre le maintien temporaire de ces prestations. Ces dispositions devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2022, pour les décès intervenant à compter de cette date.

Le décret n° 2022-85 du 28 janvier 2022 relatif aux modalités de maintien des prestations familiales en cas de décès d'un enfant assure désormais l'application de cette disposition pour les décès intervenus à compter du 1^{er} janvier 2022.

Ce décret prévoit que les prestations familiales servies mensuellement¹ sont **maintenues jusqu'au dernier jour du troisième mois civil qui suit le décès** de l'enfant à charge. Les allocations familiales, le complément familial et le montant majoré du complément familial continuent d'être versées en tenant compte de l'enfant à charge décédé jusqu'au dernier jour du troisième mois civil qui suit le décès².

Il est précisé que ces dispositions s'appliquent lorsque le décès de l'enfant intervient à partir du premier jour du mois suivant l'ouverture du droit à ces prestations. Le montant des prestations maintenues est celui qui est dû au titre du mois du décès de l'enfant. Les conditions d'ouverture de droit et règles propres à chaque prestation maintenue continuent de s'appliquer pendant la période de maintien des prestations³.

Pour l'ouverture du droit à ces prestations, **la condition de ressources n'est réexaminée qu'au premier jour du quatrième mois civil suivant le décès** de l'enfant à charge⁴.

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et, le cas échéant, son complément et sa majoration continuent d'être versés jusqu'au dernier jour du troisième mois civil qui suit le décès de l'enfant, **nonobstant l'arrivée à échéance de la décision d'attribution** de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)⁵.

La prolongation des droits s'applique aussi, lorsque l'enfant dont la famille bénéficie de l'AEEH était accueilli en internat avec prise en charge intégrale des frais de séjour, au versement annuel de l'allocation au titre des périodes de congés ou de suspension de la prise en charge⁶.

S'agissant de **l'allocation de rentrée scolaire**, en cas de décès d'un enfant à charge au cours de la période courant **du 1^{er} mai au 31 juillet précédant la rentrée**, cet enfant est pris en compte pour l'appréciation des ressources de la famille⁷. Des dispositions particulières s'appliquent lorsque l'enfant était placé⁸.

La loi du 8 juin 2020 est donc désormais intégralement applicable.

¹ Sont concernées l'allocation forfaitaire et la majoration des allocations familiales, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepape), l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et l'allocation de soutien familial versées au titre de l'enfant décédé.

² Art. R. 552-3 (IV) du code de la sécurité sociale.

³ Art. R. 552-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ Art. R. 532-1 du code de la sécurité sociale. En cas de diminution du nombre des enfants à charge due à une autre cause, cette condition est appréciée au premier jour du mois civil au cours duquel est intervenu le changement.

⁵ Art. R. 541-4 (V) du code de la sécurité sociale.

⁶ Art. R. 541-1 du code de la sécurité sociale.

⁷ Art. R. 543-6 du code de la sécurité sociale.

⁸ Art. R. 543-9 (VI) du code de la sécurité sociale.

6. Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France métropolitaine et dans les outre-mer parue au JO n° 164 du 4 juillet 2020

a) Les dispositions nécessaires à la revalorisation des pensions de retraite agricoles et au plafonnement du complément de pension ont été publiées un an après la promulgation de la loi

Depuis 2014¹, les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole justifiant, dans un ou plusieurs régimes obligatoires, de la durée d'assurance permettant l'obtention du taux plein, dont 17,5 années au régime des non-salariés agricoles en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, bénéficient d'un **complément différentiel de points de retraite complémentaire** (CDRCO)².

Le CDRCO permet de porter la pension de retraite à **un niveau minimal pour une carrière complète** accomplie en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole. Si l'assuré ne justifie pas d'une carrière complète accomplie en cette qualité, le montant du CDRCO est calculé au prorata de la durée d'assurance accomplie en cette qualité par rapport à la durée d'assurance nécessaire à l'obtention du taux plein.

L'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 2020, dite « *Chassaigne I* », a porté le minimum de pension de 75 à **85 % du Smic**. En parallèle, le législateur a conditionné le bénéfice du CDRCO à **la liquidation par l'assuré de l'ensemble de ses pensions de retraite** auprès des régimes obligatoires de base et complémentaires et prévu **un seuil d'écèlement**, dont le niveau ainsi que les modalités de revalorisation devaient être fixés par décret, au-delà duquel le montant du CDRCO est réduit à due concurrence du dépassement.

Aux termes de la loi, ces dispositions devaient entrer en vigueur à une date déterminée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2022. Le secrétaire d'État en charge des retraites et de la santé au travail avait toutefois indiqué souhaiter anticiper cette date.

Le décret n° 2021-769 du 16 juin 2021 portant revalorisation du CDRCO des exploitants agricoles a fixé le seuil d'écèlement du CDRCO à **85 % du Smic net en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile au cours de laquelle la pension de retraite prend effet**³. Il est tenu compte, pour le calcul de ce plafond, de l'ensemble des pensions de droit propre attribuées au titre d'un ou plusieurs régimes de retraite légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales, incluant le montant du CDRCO,

¹ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite, article 35.

² Articles L. 732-63 et D. 732-166-1 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article D. 732-166-5-1 du code rural et de la pêche maritime.

ainsi que des majorations pour enfant correspondantes. Son montant est celui en vigueur lors de l'entrée en jouissance du CDRCO, revalorisé de la même manière que les pensions de retraite¹.

Conformément aux engagements du secrétaire d'État, le décret précise que la loi s'applique **aux pensions de retraite dues à compter du 1^{er} novembre 2021**, y compris pour les pensions de retraite ayant pris effet avant cette date. Pour le calcul des pensions de retraite dues jusqu'au 31 décembre 2021, la valeur du Smic applicable est celle en vigueur le 1^{er} janvier 2021 – la loi du 3 juillet 2020 prévoyait, contrairement à la volonté du Gouvernement et du Parlement, que soit retenu le montant du Smic en vigueur au 1^{er} janvier 2022, ce qui aurait fait obstacle à la revalorisation des pensions déjà servies avant cette date. **Le premier versement des pensions revalorisées dues au titre du mois de novembre a eu lieu en décembre 2021.**

Il convient de noter que, bien que l'article 2 de la loi prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année, un rapport où sont exposés de façon exhaustive l'évolution du montant minimal annuel auquel le CDRCO doit porter la pension et de ses composantes et, en particulier, le calcul annuel de cette évolution, en application du taux de revalorisation prévu, **aucun rapport n'a été remis à cet effet en 2021.**

b) Bien que la loi ait prévu leur entrée en vigueur en 2022, les adaptations adoptées en faveur des outre-mer ont été appliquées dès novembre 2021

D'autre part, la loi a **assoupli les critères d'éligibilité à un niveau minimal de pension égal à 85 % du Smic pour les exploitants agricoles ultramarins**. Ainsi, l'article 3 de la loi du 3 juillet 2020 dispose qu'à compter du 1^{er} janvier 2022, y compris pour les pensions ayant pris effet avant cette date :

- les dispositions relatives aux périodes minimales d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole conditionnant le bénéfice du CDRCO **ne sont pas applicables en outre-mer** ;

- les assurés qui justifient du droit à une pension à taux plein au titre du régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles sont également **éligibles au CDRCO** dans ces territoires ;

¹ Article D. 732-166-5-2 du code rural et de la pêche maritime. Aux termes des articles L. 161-23-1 et L. 161-25 du code de la sécurité sociale, les pensions de retraite servies par le régime général et les régimes alignés sont revalorisées au 1^{er} janvier de chaque année par l'application d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, calculée sur les douze derniers indices mensuels de ces prix publiés par l'Insee en novembre.

- la durée d'assurance pour le calcul du montant minimal est majorée dans des conditions fixées par décret permettant de **tenir compte des spécificités des carrières de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole en outre-mer**¹.

En application de ces dispositions, le décret du 16 juin 2021 a précisé que peuvent bénéficier du CDRCO les personnes non salariées agricoles ayant mis en valeur, en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole, une exploitation en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, dont la pension de retraite de base de droit propre prend effet :

- avant le 1^{er} janvier 1997, à condition de justifier, à la date d'effet de leur pension de retraite de base, soit du droit à une pension à taux plein, soit de 32,5 années d'assurance à titre exclusif ou principal dans le régime d'assurance vieillesse de base des personnes non salariées des professions agricoles ;

- à compter du 1^{er} janvier 1997, **à condition de justifier, à la date d'effet de leur pension de retraite de base, du droit à une pension à taux plein**².

En outre, pour le calcul du CDRCO, les périodes d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole pour la mise en valeur d'une exploitation en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin sont **majorées de 50 %**, sans que l'application de cette majoration ne puisse avoir pour effet de porter le nombre des périodes d'assurance accomplies en qualité de chef d'exploitation ou d'entreprise agricole au-delà de la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein³.

Une malfaçon contenue dans la loi du 3 juillet 2020, elle aussi contraire à l'intention du Gouvernement et du Parlement, ne permettait pas au pouvoir réglementaire de prévoir pour ces dispositions une date d'entrée en vigueur antérieure au 1^{er} janvier 2022, comme il a pu le faire en ce qui concernait l'augmentation du montant du CDRCO. Là encore de façon *contra legem*, le décret du 16 juin 2021 a permis que **les ajustements ultramarins s'appliquent aux pensions dues à compter du 1^{er} novembre 2021**.

¹ Article L. 781-40 du code rural et de la pêche maritime.

² Article D. 781-102-1 du code rural et de la pêche maritime.

³ Article D. 781-102-2 du code rural et de la pêche maritime.

c) L'extension du régime de retraite complémentaire des salariés agricoles aux outre-mer ne semble toujours pas avoir été mise en œuvre

Les professions agricoles ont été exclues par l'arrêté du 6 avril 1976, qui a étendu à l'outre-mer le champ d'application des deux conventions nationales instituant les régimes de retraite complémentaire des salariés, l'Agirc et l'Arrco (fusionnés en 2019)¹.

Un accord entre les partenaires sociaux des départements d'outre-mer est requis pour y permettre l'extension du régime de l'Agirc-Arrco. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale peut ensuite élargir, le cas échéant, sur demande de l'une des organisations représentatives intéressées, tout ou partie des dispositions dudit accord².

Les négociations engagées depuis plusieurs années ont d'ores et déjà permis de donner accès à la retraite complémentaire aux salariés agricoles de Guyane (en 1999) et de Martinique (en 2014). Toutefois, en 2020, **aucun accord n'avait pu être signé en Guadeloupe et en Guyane**³, en raison d'un désaccord relatif aux modalités de financement d'une éventuelle affiliation rétroactive des salariés concernés.

L'article 4 de la loi du 3 juillet 2020 prévoit par conséquent qu'à défaut d'accord entre les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés représentatives dans ces collectivités dans un délai de dix-huit mois à compter de sa promulgation, **l'État peut y généraliser le régime de retraite complémentaire des salariés.**

À ce jour, **il semble qu'il n'ait pas été procédé à cette généralisation**, bien que le délai imparti aux partenaires sociaux soit écoulé. Sollicitée, la direction de la sécurité sociale n'a pas fourni d'éléments de réponse avant la publication du présent rapport.

¹ Arrêté du 6 avril 1976 portant extension du champ d'application territorial de l'accord national interprofessionnel de retraites du 8 décembre 1961 aux départements de la Guyane, de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique.

² Article L. 911-4 du code de la sécurité sociale.

³ Rapport n° 3071 fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, rejetée par le Sénat, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, par M. André Chassaigne, député (2020).

C. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2020-2021

1. Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 parue au JO n° 302 du 15 décembre 2020 (rectificatif paru au JO n° 306 du 19 décembre 2020)

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) présente traditionnellement un fort pourcentage de mise en application, en particulier pour sa partie relative aux recettes. La LFSS pour 2021 ne fait pas exception, avec un taux d'application global de 75 % à fin mars 2022.

Les pages suivantes détaillent ces mesures d'application et énumèrent celles qui restent à prendre.

Il apparaît que l'ensemble des mesures d'urgence ainsi que les mesures les plus emblématiques du texte sont entrées en vigueur avec leurs modalités d'application.

Tel n'est en revanche pas le cas de mesures présentant, certes, un degré d'urgence moins élevé, à l'exemple de certains articles du volet relatif à la lutte contre la fraude sociale. Cela est difficilement acceptable, au regard des engagements pris par le Gouvernement lors de l'examen de ces articles ainsi que de la sensibilité politique et sociale de ce sujet.

a) Les recettes

- (1) Les contours des dispositifs d'aide aux entreprises en matière de paiement des cotisations et contributions sociales votés par le Parlement face à la crise sanitaire ont été définis par voie réglementaire (article 9)

L'article 9 de la LFSS pour 2021 a prolongé certaines **mesures d'urgence en faveur des entreprises** prévues par la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 dans le cadre de la crise sanitaire.

- (a) Les employeurs frappés par la crise sanitaire ont bénéficié d'une exonération de cotisations et contributions sociales

Le I de l'article 9 de la LFSS pour 2021 a accordé **une exonération totale des cotisations et contributions sociales** dues au titre des rémunérations des salariés, à l'exception des cotisations de retraite complémentaire, à certains employeurs, en particulier **aux employeurs de moins de 250 salariés exerçant leur activité principale dans les secteurs dits « S1 »¹ et « S1 bis »²**, particulièrement affectés par les conséquences de la crise sanitaire, et **ayant fait l'objet de mesures d'interdiction d'accueil du public ou ayant constaté une baisse de chiffre d'affaires d'au moins 50 %** par rapport à la même période de l'année précédente.

¹ Secteurs du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, du sport, de la culture, du transport aérien et de l'évènementiel.

² Secteurs d'activités dont l'activité dépend de celle des secteurs dits « S1 ».

Conformément à la loi, le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021¹ a prévu **les modalités d'appréciation de la baisse de chiffre d'affaires**, notamment pour les activités présentant une forte saisonnalité.

Il est ainsi précisé que la condition de baisse de 50 % du chiffre d'affaires mensuel peut être appréciée, **au choix du bénéficiaire**, par rapport au chiffre d'affaires du même mois de l'année précédente, au chiffre d'affaires mensuel moyen de l'année 2019 ou, pour les entreprises créées en 2020, par rapport au montant mensuel moyen du chiffre d'affaires réalisé entre la date de création de l'entreprise et le 31 août 2020. Cette condition est également considérée comme satisfaite lorsque la baisse de chiffre d'affaires mensuel par rapport à la même période de l'année précédente représente au moins 15 % du chiffre d'affaires de l'année 2019 ou, pour les entreprises créées en 2019, du chiffre d'affaires de l'année 2019 ramené sur douze mois. Un tel panel de possibilités semble avoir été de nature à **permettre la prise en compte de chaque situation particulière**.

(b) Une réduction de cotisations et contributions sociales a été accordée à plusieurs catégories de travailleurs indépendants

Le III de l'article 9 de la LFSS pour 2021 ouvre le bénéfice d'**une réduction des cotisations et contributions sociales aux travailleurs indépendants n'ayant pas exercé l'option pour le régime micro-social et aux travailleurs non-salariés agricoles**, lorsqu'ils satisfont aux conditions d'activité principale, de lieu d'exercice de l'activité et de fermeture ou de baisse de chiffre d'affaires prévues pour les employeurs. Le montant de cette réduction devait être fixé, pour chaque secteur, par décret. La loi précise, en outre, que la réduction peut porter, dans des conditions prévues par décret, sur les cotisations dues au titre de l'année 2020 ou de l'année 2021 et s'applique dans la limite des montants dus aux organismes de recouvrement au titre de cet exercice.

Le montant de cette réduction s'établit à **600 euros pour chaque mois au titre duquel le travailleur indépendant satisfait à ces conditions** aux termes du I de l'article 9 du décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021.

Le II du même article précise que la réduction s'impute sur les montants de cotisations et contributions sociales dus au titre de l'année 2021 par les travailleurs non-salariés agricoles. Pour les travailleurs indépendants n'ayant pas exercé l'option pour le régime micro-social, elle s'impute en priorité sur les cotisations et contributions sociales dues au titre de l'année 2020, le reliquat s'imputant sur les montants dus au titre de l'année 2021 si le montant de la réduction est supérieur aux sommes dues au titre de l'année 2020.

¹ Décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 relatif à l'application des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs mentionnées à l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 4.

Le Parlement a permis, au surplus, aux travailleurs indépendants d'appliquer au revenu estimé qu'ils déclarent un abattement afin de **déduire de leurs cotisations provisionnelles exigibles la réduction de cotisations et contributions sociales** en question. Le III de l'article 9 du décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a fixé le montant maximal de cet abattement à **1 200 euros pour une réduction estimée à 600 euros**.

Enfin, le III de l'article 9 de la LFSS pour 2021 accordant à plusieurs catégories de mandataires sociaux¹, dans les mêmes conditions et lorsque l'entreprise dont ils sont mandataires emploie moins de 250 salariés, le bénéfice d'une réduction des cotisations et contributions sociales dues au titre de l'année 2020 ou de l'année 2021, dont le montant et les modalités d'imputation sur les sommes dues devaient être fixées par décret, le V de l'article 9 du décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a fixé le montant maximal de cette réduction au même niveau que pour les travailleurs indépendants, soit **600 euros pour chaque mois au titre duquel le mandataire social satisfait aux conditions** d'activité principale, de lieu d'exercice de l'activité et de fermeture ou de baisse de chiffre d'affaires prévues pour les employeurs, en indiquant que la réduction s'impute sur les montants de cotisations et contributions dus au titre des années 2020 et 2021. La réduction leur est applicable dès lors que l'entreprise leur a versé une rémunération au titre du mois d'éligibilité.

(c) Une mesure d'aide similaire a été prise en faveur des artistes-auteurs

De la même façon, les artistes-auteurs satisfaisant à la condition de baisse de chiffre d'affaires d'au moins 50 %, appréciée au regard de la baisse de l'assiette déclarée aux Urssaf, bénéficient d'une réduction de cotisations et contributions sociales, **dont le montant, fixé par décret, tient compte à la fois de leur revenu artistique en 2019 et du niveau de la baisse de chiffre d'affaires**, appréciée sur l'ensemble de l'année 2020. Le V de l'article 9 de la LFSS pour 2021 précise que cette réduction peut porter, dans des conditions déterminées par décret, sur les cotisations dues au titre de l'année 2020 ou de l'année 2021.

L'article 10 du décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a réservé le bénéfice de la réduction aux artistes-auteurs **dont le revenu artistique en 2019 était supérieur ou égal à 3 000 euros** et fixé son montant à :

- 25 % du montant de la réduction dont ils bénéficient en application du V de l'article 65 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020² si l'assiette

¹ Les mandataires sociaux relevant des catégories définies aux 11°, 12°, 13°, 22° et 23° de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale ou aux 8° et 9° de l'article L. 722-20 du code rural et de la pêche maritime.

² Aux termes du décret n° 2020-1103 du 1^{er} septembre 2020 relatif aux cotisations et contributions sociales des entreprises, travailleurs indépendants et artistes-auteurs affectés par la crise sanitaire, le montant de cette réduction s'établit à 500 euros pour les artistes-auteurs dont le revenu artistique 2019 est supérieur ou égal à 3 000 euros et inférieur ou égal à 800 fois le SMIC horaire, à 1 000 euros pour ceux dont le revenu artistique 2019 est supérieur à 800 fois le SMIC horaire et

déclarée aux Urssaf au titre de l'année 2020 représente entre 60 % inclus et 75 % exclus de celle déclarée au titre de 2019 ;

- 50 % si l'assiette déclarée au titre de l'année 2020 représente entre 50 % inclus et 60 % exclus de celle déclarée au titre de 2019 ;

- 75 % si l'assiette déclarée au titre de l'année 2020 représente entre 40 % inclus et 50 % exclus de celle déclarée au titre de 2019 ;

- 100 % si l'assiette déclarée au titre de l'année 2020 représente moins de 40 % exclus de celle déclarée au titre de 2019.

Concernant les modalités d'imputation de la réduction de cotisations et contributions sociales, le décret dispose que, pour les artistes-auteurs dont les revenus servant de base au calcul des cotisations sont constitués du montant des revenus imposables au titre des bénéficiaires non commerciaux majorés de 15 %, la réduction s'impute en priorité sur les montants dus au titre de l'année 2020. Lorsque le montant de réduction dont bénéficie l'artiste-auteur est supérieur aux montants dus au titre de l'année 2020, cette réduction s'impute sur les montants dus au titre de l'année 2021.

En revanche, pour les artistes-auteurs dont les revenus servant de base au calcul des cotisations sont constitués du montant brut des droits d'auteur et ont fait l'objet d'un précompte, il a été prévu que le montant correspondant à la réduction de cotisations et contributions sociales soit versé, dans la limite des montants dus au titre de l'année 2020, à l'artiste-auteur par l'Urssaf Limousin lorsque le revenu de l'année 2020 est connu. Le cas échéant, le reliquat doit être versé à l'artiste-auteur lorsque le revenu de l'année 2021 est connu, dans la limite des montants dus au titre de l'année 2021.

(d) Compte tenu de la persistance des difficultés liées à la crise sanitaire, le Gouvernement a pu étendre par décret les périodes d'applicabilité des dispositifs d'aide aux entreprises

Le C du I de l'article 9 de la LFSS pour 2021 prévoyait que l'exonération de cotisations et contributions sociales accordée aux employeurs s'applique aux cotisations et contributions sociales dues par les employeurs au titre des périodes d'emploi courant à compter :

- du 1er septembre 2020 pour les employeurs des secteurs dits « S1 » exerçant une activité dans un lieu concerné par les mesures de réglementation ou d'interdiction de la circulation des personnes ou d'accueil du public prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire avant le 30 octobre 2020 ;

- du 1er octobre 2020 pour les employeurs exerçant dans un lieu concerné par ces mesures à compter du 30 octobre, y compris pour ceux

inférieur ou égal à 2 000 fois le SMIC horaire et à 2 000 euros pour ceux dont le revenu artistique 2019 est supérieur à 2 000 fois le SMIC horaire.

établis dans les départements d'outre-mer où lesdites mesures n'étaient pas applicables.

Cette exonération était applicable **pour une période maximale de trois mois, et au plus tard pour les périodes d'emploi courant jusqu'au 30 novembre 2020.**

Le IX de l'article 9 de la LFSS pour 2021 a toutefois permis de **prolonger par décret les périodes d'applicabilité de l'exonération** au plus tard jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel l'état d'urgence sanitaire prend fin ou, pour les employeurs pour lesquels l'interdiction d'accueil du public aurait été prolongée au-delà de cette date, jusqu'au dernier jour du mois au cours duquel l'interdiction d'accueil du public prend fin. Ce décret pouvait préciser les conditions dans lesquelles ceux des employeurs éligibles à l'exonération dont l'activité restait particulièrement affectée par les conséquences de la crise sanitaire ou par les mesures d'interdiction d'accueil du public **pouvaient continuer de bénéficier de tout ou partie des réductions ou des aides** prévues à l'article 9 de la LFSS pour 2021, en retenant éventuellement, dans ce cadre, **une condition de baisse de chiffre d'affaires supérieure à 50 %**. Enfin, le pouvoir réglementaire disposait également de la possibilité **d'étendre les périodes concernées par la possibilité de bénéficier d'un plan d'apurement des dettes de cotisations et contributions sociales** conclu avec les organismes de recouvrement, qui pouvaient inclure les créances constatées au 31 décembre 2020 pour les employeurs, au 30 septembre 2021 pour les travailleurs indépendants et au 30 avril 2021 pour les travailleurs non-salariés agricoles¹, en reportant ces dates au plus tard jusqu'au dernier jour de la période d'emploi du mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Le Gouvernement s'est saisi à plusieurs reprises de la faculté qui lui était ainsi accordée par la loi.

L'article 11 du décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 a d'abord permis aux employeurs des secteurs dits « S1 » et « S1 bis » éligibles aux dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales d'en bénéficier **pour les périodes d'emploi courant jusqu'au 31 décembre 2020** ou, pour les employeurs pour lesquels l'interdiction d'accueil du public aurait été prolongée au-delà de cette date, jusqu'au dernier jour du mois précédant celui de l'autorisation d'accueil du public.

Le décret n° 2021-316 du 25 mars 2021² a ensuite prévu que les plans d'apurement conclus avec les organismes de recouvrement peuvent comprendre les créances constituées au titre des cotisations et contributions sociales dues **entre le 1^{er} janvier 2021 et le dernier jour de la période**

¹ Loi n° 2020--935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, article 65, VI.

² Décret n° 2021-316 du 25 mars 2021 relatif aux dispositifs de plans d'apurement et de remises partielles des dettes de cotisations et contributions sociales constituées dans le cadre de la crise sanitaire, article 1, III.

d'emploi du mois suivant la fin de l'état d'urgence sanitaire, si le report de leur paiement a été autorisé par les organismes de recouvrement.

Trois semaines plus tard, le décret n° 2021-430 du 12 avril 2021¹ a prolongé l'application des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales destinés aux employeurs des secteurs « S1 » et « S1 bis » **en les étendant aux périodes d'emploi des mois de janvier et février 2021.**

Les périodes d'emploi des mois de mars et d'avril 2021 y ont également été rendues éligibles par le décret n° 2021-709 du 3 juin 2021², qui a, par ailleurs, précisé que la condition de baisse de 50 % du chiffre d'affaires peut continuer, en 2021, à être appréciée par rapport au chiffre d'affaires du même mois de l'année 2019, lorsque cette comparaison est plus favorable pour l'entreprise qu'une appréciation par rapport au même mois de l'année précédente.

Le décret n° 2021-1410 du 29 octobre 2021³ a, quant à lui, prolongé l'application de ces mesures **pour les périodes d'emploi de juillet et août 2021 pour les employeurs situés dans les territoires ultramarins** où l'état d'urgence sanitaire a été prorogé par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021⁴.

Par la suite, le décret n° 2021-1956 du 31 décembre 2021⁵ a précisé que les employeurs pour lesquels l'interdiction d'accueil du public aurait été prolongée bénéficiaient des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales jusqu'au dernier jour du mois précédant celui de l'autorisation d'accueil du public et **au plus tard jusqu'au 31 décembre 2021.** Les employeurs et travailleurs indépendants du secteur des salles de danse concernés par une interdiction d'accueil du public ont bénéficié **d'une nouvelle prolongation pour les périodes d'emploi de novembre et décembre 2021.**

¹ Décret n° 2021-430 du 12 avril 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021, article 1.

² Décret n° 2021-709 du 3 juin 2021 relatif à la prolongation des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021 et à l'adaptation du dispositif d'activité partielle des salariés employés à domicile et des assistants maternels, article 1.

³ Décret n° 2021-1410 du 29 octobre 2021 relatif à la prolongation en outre-mer des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

⁴ Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de la crise sanitaire, article 3.

⁵ Décret n° 2021-1956 du 31 décembre 2021 relatif aux mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

- (e) En 2022, le Parlement a étendu la compétence du Gouvernement en matière de prolongation de l'application des mesures de soutien aux entreprises

Compte tenu de la reconduction de certaines mesures d'urgence sanitaire, la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022¹ a modifié l'article 9 de la LFSS pour 2021 de façon, d'une part, à **prolonger en 2022 les mesures de réduction de cotisations et de contributions sociales dont bénéficient les travailleurs indépendants et les mandataires sociaux** frappés par les conséquences de la crise et, d'autre part, à adapter la possibilité, pour le Gouvernement, d'étendre les périodes d'applicabilité des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales.

Le pouvoir réglementaire s'est ainsi vu investi de la capacité de **limiter le niveau des rémunérations éligibles à ces dispositifs** et de prévoir que, pour certaines périodes, les réductions ou aides portent sur les cotisations et contributions sociales dues au titre de la période d'emploi au cours de laquelle les conditions de bénéfice du dispositif sont satisfaites ou **que le bénéfice de ces réductions ou aides n'est pas cumulable avec le bénéfice d'autres dispositifs poursuivant les mêmes objectifs**, étant précisé qu'en cas de prolongation au-delà de la date de fin de l'état d'urgence sanitaire, le bénéfice de ces dispositifs est **soumis à une interdiction totale d'accueil du public ou à une condition de baisse d'activité**.

Sur cette base, le décret n° 2022-170 du 11 février 2022² a prévu de nouvelles exonérations et aides au paiement de cotisations et contributions sociales en faveur des employeurs et des travailleurs indépendants **au titre des périodes d'emploi de décembre 2021 et janvier 2022** en cas d'interdiction d'accueil du public ou de baisse de chiffre d'affaires.

Le cas particulier des employeurs du secteur de la viticulture

Les employeurs du secteur de la viticulture ayant subi les conséquences de la crise due à l'épidémie de covid-19 ont fait l'objet d'un **dispositif particulier**, défini à l'article 17 de la LFSS pour 2021.

Dans ce secteur, les employeurs ont ainsi pu bénéficier d'une aide dégressive en fonction des pertes de chiffre d'affaires qu'ils ont subies, **à partir d'une perte de 20 % de chiffre d'affaires**.

Plus précisément, ces employeurs pouvaient bénéficier d'une exonération de cotisations sociales à hauteur de 100 % pour les entreprises qui ont constaté une baisse de chiffre d'affaires en 2020 d'au moins 60 % par rapport à l'année

¹ Loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, article 11.

² Décret n° 2022-170 du 11 février 2022 modifiant le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021 relatif à l'application des mesures concernant les cotisations et contributions sociales des entreprises et travailleurs indépendants prévues par l'article 9 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

précédente, de 50 % si cette baisse était d'au moins 40 % et de 25 % si cette baisse était d'au moins 20 %.

Le décret n° 2021-827 du 28 juin 2021 a précisé les modalités d'application de ce dispositif. La réduction d'activité de ces employeurs était, quant à elle, définie par renvoi au décret¹ relatif au fonds de solidarité, lequel a donc servi rétroactivement au dispositif spécifique au secteur « culture de la vigne ».

(2) La « surcotisation patronale » des départements sur la prime de feu des sapeurs-pompiers professionnels a été supprimée (article 20)

L'article 20 de la LFSS pour 2021 a **supprimé la contribution supplémentaire des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) visant à financer l'intégration de l'indemnité de feu des sapeurs-pompiers professionnels dans leur pension de retraite**, également appelée « *surcotisation patronale* », dont le taux était fixé à 3,6 %.

Cette mesure induisait de moindres recettes pour la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) de l'ordre de 45 millions d'euros par an.

Pour rappel, l'article 17 de la LFSS pour 2022 a ensuite supprimé la « *surcotisation salariale* » des sapeurs-pompiers au taux de 1,8 %, ce qui représente, pour ces derniers, un gain moyen de 50 euros par mois et, pour la CNRACL, 22 millions d'euros de moindres recettes chaque année.

Le décret n° 2021-280 du 12 mars 2021² a ainsi abrogé le III de l'article 5 du décret n° 2007-173 du 7 février 2007³, qui prévoyait que les SDIS soient assujettis sur la somme du traitement indiciaire et de l'indemnité de feu de leurs sapeurs-pompiers professionnels à une contribution supplémentaire. **Cette suppression est applicable aux indemnités de feu versées à compter du 1^{er} janvier 2021.**

(3) Bien que les précisions nécessaires à la mise en œuvre de certains régimes simplifiés d'affiliation au régime général aient été apportées, les dispositions visant à améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude sont toujours inapplicables (article 22)

En ajoutant un 37° à l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, l'article 22 de la LFSS pour 2021 a instauré un « *régime simplifié* » permettant aux personnes tirant des revenus de faible importance de l'économie collaborative **d'opter pour une affiliation au régime général.**

¹ Décret n° 2020-1620 du 19 décembre 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Décret n° 2021-280 du 12 mars 2021 relatif aux ressources de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

³ Décret n° 2007-173 du 7 février 2007 relatif à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Les particuliers qui vendent des biens neufs qu'ils ont confectionnés ou achetés pour les revendre ou qui fournissent des services rémunérés de manière ponctuelle peuvent choisir de relever du régime général **dès lors que leurs recettes annuelles ne dépassent pas 1 500 euros**. Un **abattement forfaitaire** fixé par décret doit s'appliquer à l'assiette de calcul des cotisations et contributions sociales dues par ces personnes au titre des périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2022.

L'article 22 de la LFSS pour 2021 a également modifié les règles applicables aux loueurs de locaux d'habitation meublés visés au 35° de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale, qui peuvent également, sous certaines conditions, opter pour le régime général.

Le décret n° 2021-1767 du 22 décembre 2021¹ a inséré dans le titre 1^{er} du livre III du code de la sécurité sociale un chapitre 6 contenant l'article D. 316-1, qui fixe l'abattement forfaitaire à **50 % de l'assiette de ces cotisations et contributions sociales** dues par les personnes tirant moins de 1 500 euros de recettes annuelles de l'économie collaborative.

Ce décret précise également que **le taux de cotisation applicable en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles** aux particuliers exerçant l'option pour le régime général est fixé à 1,2 % pour les personnes louant des meublés ou des biens meubles visées au 35° de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale et à 1,6 % pour les personnes exerçant une activité de faible importance économique dans le secteur de l'économie collaborative visées au 37° de ce même article.

Conformément à la loi, ces dispositions s'appliquent aux cotisations et contributions dues au titre des périodes courant à compter du 1^{er} janvier 2022.

Par ailleurs, en vue de renforcer la lutte contre la fraude, l'article 22 de la LFSS pour 2021 a complété l'article L. 114-19 du code de la sécurité sociale de façon à **autoriser l'interconnexion des données obtenues au travers du droit de communication dont disposent les organismes de sécurité sociale avec celles des Urssaf** au titre de l'accomplissement de leurs missions de contrôle et de lutte contre le travail dissimulé. La loi prévoit que les modalités de cette interconnexion sont définies par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Bien que l'échéancier fourni par le Gouvernement indique que la publication dudit décret était envisagée pour mai 2021, **ces dernières dispositions demeurent inapplicables à ce jour, aucun décret n'ayant été pris à cet effet**.

¹ Décret n° 2021-1767 du 22 décembre 2021 relatif aux modalités d'application du dispositif prévu à l'article 22 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

La direction de la sécurité sociale indique avoir rencontré des **difficultés à déterminer, avec l'Urssaf Caisse nationale, leur objectif exact**. Par ailleurs, les services de la CNIL lui avaient initialement indiqué que le décret entrerait dans le champ de la directive dite « *police/justice* »¹, et non du règlement général sur la protection des données (RGPD)², ce qui emportait l'obligation de joindre à la saisine de la CNIL l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD). Toutefois, **la réalisation de cette dernière, qui requiert plusieurs mois de travail, n'a pas encore été finalisée** par l'Urssaf Caisse nationale. Pour autant, d'après la direction des affaires juridiques des ministères sociaux, qui se fonde sur l'interprétation habituelle de la CNIL, ce décret relève bel et bien du RGPD, dès lors que l'objet de l'interconnexion n'est pas principalement la recherche d'infractions.

En tout état de cause, la CNIL sera saisie en mai, avant que le Conseil d'État ne se prononce sur le projet de décret, qui devrait être **publié au cours du second semestre de 2022**.

- (4) Les modalités de déclaration des éléments nécessaires au calcul des cotisations et contributions sociales dues par les travailleurs non-salariés agricoles n'ont pas encore été déterminées (article 25)

L'article 25 de la LFSS pour 2021 a modifié l'article L. 731-13-2 du code rural et de la pêche maritime afin d'**unifier, à compter du 1^{er} janvier 2022, les trois déclarations que devaient auparavant souscrire**, par voie dématérialisée lorsque leurs revenus professionnels excèdent 15 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS), **les travailleurs non-salariés agricoles en matière fiscale et sociale**, à savoir les liasses fiscales et la déclaration de revenus et la déclaration des revenus professionnels.

Désormais, **seuls les éléments nécessaires au calcul de leurs cotisations et contributions sociales doivent être déclarés, obligatoirement par voie dématérialisée**, soit par le biais de la déclaration d'impôt sur le revenu, soit directement auprès de la caisse de mutualité sociale agricole (MSA) compétente. **Le paiement (par voie dématérialisée) des cotisations dues est par ailleurs devenu obligatoire**. Il est toutefois prévu que les personnes qui ne sont pas tenues d'effectuer par voie dématérialisée leur déclaration d'impôt sur le revenu au motif qu'elles résident dans des zones où aucun service mobile³ n'est disponible peuvent satisfaire à leurs obligations de déclaration et de versement sur support papier.

¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE.

³ Article 1649 quater B quinquies du code général des impôts.

Les caisses de MSA reçoivent de l'administration fiscale, à leur demande ou à celle de l'assuré, les informations nominatives nécessaires au calcul des cotisations et contributions sociales.

La loi précise que l'ensemble de ces échanges d'informations peuvent être effectués au moyen du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR) et, en tout état de cause, **selon des modalités déterminées par un décret en Conseil d'État.**

Or, en raison de difficultés techniques, la LFSS pour 2022¹ a reporté à 2023 l'unification des déclarations sociale et fiscale des travailleurs non-salariés agricoles. Le décret susmentionné, **dont la publication était envisagée pour septembre 2021, n'a donc pas encore été pris.**

Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation précise que **deux décrets sont finalement prévus**, à savoir :

- un décret en Conseil d'État relatif à l'unification des déclarations sociale et fiscale des travailleurs non-salariés agricoles, qui devrait être publié en octobre 2022 ;

- un décret en Conseil d'État permettant l'utilisation du NIR dans le cadre de la déclaration unifiée des travailleurs non-salariés agricoles, porté par le ministère de la Justice. Un projet de décret en ce sens doit être examiné prochainement par la CNIL, puis par le Conseil d'État.

b) Maladie

(1) Mesures du Ségur

• **L'article 48** visait à mettre en œuvre l'engagement pris de **revalorisation des soignants et, plus largement à un ensemble de personnels non médicaux.** Il prévoyait ainsi un complément indiciaire versé à titre rétroactif, ainsi qu'un supplément de pension en conséquence.

Un **décret de septembre 2020**² avait anticipé la mesure du PLFSS et la base légale apportée par l'article 48, mettant en œuvre dès la rentrée 2020 les revalorisations.

Sur le fondement de ce même article, **un décret**³ **a précisé le montant du complément et étendu le bénéfice du complément de traitement en février 2021, et ce rétroactivement à compter de septembre 2020.**

¹ Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, article 19, IV.

² Décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 relatif au versement d'un complément de traitement indiciaire aux agents des établissements publics de santé, des groupements de coopération sanitaire et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes de la fonction publique hospitalière.

³ Décret n° 2021-166 du 16 février 2021 étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire à certains agents publics en application de l'article 48 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Deux décrets ont par la suite été pris en juin 2021, précisant les conditions de supplément de pension et de retenue sur pension¹.

- Concernant les investissements du Ségur, l'article 49 prévoyait la transformation du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) en un **nouveau fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS)**.

Cet article a été complété d'un décret en juin 2021² en vue de préciser les nouvelles structures bénéficiaires, visant les structures d'exercice coordonné et les dépenses éligibles aux crédits du fonds, intégrant l'adaptation des systèmes d'information. Les règles de paiements ont également été revues à cette occasion.

- L'article 50 organisait la reprise partielle de la dette hospitalière en prévoyant que les dotations seraient versées « afin de concourir à la compensation des charges nécessaires à la continuité, la qualité et la sécurité du service public hospitalier et à la transformation de celui-ci » et suivant un processus de **contractualisation entre les agences régionales de santé et les établissements hospitaliers**.

Il révisait également à cette fin la rédaction de l'ordonnance de 1996 relative au remboursement de la dette sociale issue de la loi « dette sociale et autonomie » adoptée à l'été 2020.

Des décrets étaient attendus en application de cet article, tant pour définir les montants des dotations que pour préciser les conditions de mise en œuvre des contrats prévus. Le décret du 30 juin 2021³ a répondu à ces exigences, reprenant le **plafond de 13 milliards d'euros** déjà fixé dans la loi « dette sociale et autonomie » et précisant les **paramètres de détermination des dotations par établissement, les thématiques et modalités des contrats** entre les ARS et les établissements.

Si les mesures réglementaires ont été prises à l'été 2021, la rapporteure générale constatait cependant lors de l'examen du PLFSS pour 2022 qu' « à la date d'examen du présent PLFSS, aucun contrat n'a été signé entre un établissement de santé et une agence régionale de santé concernant ces dotations »⁴.

¹ Décret n° 2021-728 du 8 juin 2021 relatif au supplément de pension au titre du complément de traitement indiciaire pour les fonctionnaires et militaires et au titre de l'indemnité équivalente pour les ouvriers des établissements industriels de l'État et décret n° 2021-731 du 8 juin 2021 relatif à la retenue pour pension sur le complément de traitement indiciaire.

² Décret n° 2021-779 du 17 juin 2021 modifiant le décret n° 2013-1217 du 23 décembre 2013 relatif au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé.

³ Décret n° 2021-868 du 30 juin 2021 organisant un dispositif de soutien aux établissements de santé assurant le service public hospitalier en application de l'article 50 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

⁴ Voir le commentaire de l'article 5 du PLFSS pour 2022, Rapport n° 130, tome II (2021-2022) de Mmes Élisabeth Doineau, rapporteure générale, Corinne Imbert, MM. René-Paul Savary, Olivier

Au-delà de ces mesures, il convient enfin de rappeler que l'article 50 a finalement été profondément remanié en loi de financement de la sécurité sociale pour 2022. L'article 6 de la LFSS a ainsi revu la distinction entre investissements courants et structurants et modifié les échéances de conclusion des contrats.

(2) Financement des soins hospitaliers

• **L'article 51 a introduit le principe d'une participation forfaitaire de l'assuré aux urgences**, qui doit se substituer au ticket modérateur proportionnel au tarif des soins.

Lorsque le passage aux urgences n'est pas suivi d'une hospitalisation dans un service de médecine, de chirurgie, d'obstétrique ou d'odontologie au sein de l'établissement, une somme définie par arrêté est ainsi due.

Cette disposition adoptée à la fin de l'année 2020 n'a pas été mise en œuvre en 2021, du fait du maintien sur cette année de la garantie de financement accordée aux établissements de santé en raison de la poursuite de la crise sanitaire¹. **Son report et des ajustements au dispositif initial ont été actés en LFSS pour 2022.**

L'arrêté prévu a finalement été pris à la fin du mois de décembre 2021² et le montant du forfait patient urgences (FPU) est désormais fixé à **19,61 euros**. L'étude d'impact du PLFSS pour 2021 prévoyait une participation à hauteur de 18 euros environ.

Toujours concernant le financement des urgences, la **répartition de la dotation populationnelle** entre les régions a pour objectif de réduire progressivement les inégalités dans l'allocation de ressources régionales. Un arrêté précisant les modalités et la trajectoire de réduction de ces inégalités était ainsi prévu, qui a été publié en avril 2021 et modifié à la fin de la même année³.

• Concernant la **réforme du ticket modérateur à l'hôpital**, un report avait également été réalisé en LFSS pour 2021⁴ et un **coefficient de transition** a alors été prévu qui doit être fixé pour 2022 jusqu'à une date ne pouvant dépasser le 31 décembre 2025.

Henno, Mme Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, déposé le 3 novembre 2021 : Examen des articles.

¹ Voir le commentaire de l'article 26 du PLFSS pour 2022, Rapport n° 130, tome II (2021-2022) de Mmes Élisabeth Doineau, rapporteure générale, Corinne Imbert, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno, Mme Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, déposé le 3 novembre 2021 : Examen des articles.

² Arrêté du 17 décembre 2021, publié au Journal officiel du 29 décembre 2021, relatif aux montants du forfait patient urgences prévu à l'article L. 160-13 du code de la sécurité sociale.

³ Arrêté du 6 avril 2021 relatif aux modalités de financement mentionnées à l'article L. 162-22-8-2 du code de la sécurité sociale des structures des urgences et des structures mobiles d'urgence et de réanimation, modifié par l'arrêté du 17 décembre 2021.

⁴ Modification de l'article 35 de la LFSS pour 2020.

De nouveau reportée du fait de la poursuite de la crise sanitaire, cette réforme n'a pas été mise en œuvre en 2021 et les modalités d'application de cet article, particulièrement la mise en œuvre de la **tarification journalière des prestations** et du coefficient de transition, n'ont finalement été précisées qu'à la fin de l'année 2021¹ après de nouveaux **ajustements apportés en loi de financement pour 2022**².

- **L'article 54** visait à mettre en place d'un dispositif de rescrit tarifaire pour **sécuriser pour les établissements de santé les prises en charge de moins d'une journée donnant lieu à facturation d'un forfait d'hospitalisation de jour**, sur le modèle du rescrit fiscal ou de celui relatif aux cotisations sociales.

Un décret devait en préciser les modalités d'application, qui a été pris en juin 2021³, **codifiant la procédure à l'article D. 162-10-2 du code de la sécurité sociale entre le représentant légal de l'établissement et le ministère chargé de la santé**.

- **L'article 56** prévoyait la remise par le Gouvernement au Parlement d'un **rapport** sur l'application de l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 **présentant l'état d'avancement de la mise en œuvre du dispositif de financement des hôpitaux de proximité** ainsi que de leur labellisation.

Ce rapport n'a pas été produit par le Gouvernement. Alors que l'ordonnance relative à la labellisation, à la gouvernance et au fonctionnement des hôpitaux de proximité n'a été publiée qu'en mai 2021, une remise tardive du rapport, en 2022, pourrait se justifier.

- **L'article 57** prévoyait une **réforme substantielle du financement des établissements de santé** avec, d'une part, la possibilité de bénéficier, à partir de 2021, d'une **dotation socle** pour les établissements exerçant des activités de médecine et, d'autre part, **l'expérimentation d'un nouveau modèle de financement sur trois piliers**, avec une dotation « populationnelle », un paiement à l'activité et un financement à la qualité.

Différentes mesures réglementaires doivent être prises pour mettre en œuvre ces dispositifs, notamment les modalités d'entrée et de sortie mais aussi et surtout les **modalités de détermination et de calcul des nouveaux modes de financement**.

Alors que la dotation socle devait être proposée dès le 1^{er} janvier 2021 aux établissements volontaires, **la prolongation en 2021 de la garantie de financement des établissements de santé n'a pas permis de mettre en œuvre ce dispositif, ni de lancer l'expérimentation**. Aussi, la LFSS

¹ Décret n° 2021-1855 du 28 décembre 2021 relatif à la tarification nationale journalière des prestations bénéficiant aux patients hospitalisés.

² Article 37.

³ Décret n° 2021-818 du 25 juin 2021 relatif au dispositif de rescrit tarifaire pour les prises en charge de moins d'une journée réalisées par les établissements de santé.

pour 2022 en a tiré les conséquences, reportant l'entrée en vigueur de la dotation socle au 1^{er} janvier 2022 et prévoyant la publication du décret en Conseil d'État nécessaire à l'expérimentation du nouveau modèle de financement au plus tard le 31 mars 2022¹.

Cependant, malgré ce report entériné en décembre 2021, force est de constater qu'à la **fin du mois d'avril 2022, les précisions attendues pour la dotation socle comme pour l'expérimentation du nouveau modèle de financement, nécessaires à l'application de cet article, n'ont toujours pas été publiées.**

Ainsi, plus de seize mois après l'adoption de ce double dispositif d'initiative gouvernementale, **aucune mise en œuvre n'est possible faute de publication des textes réglementaires.** Surtout, le retard constaté en 2022, qui ne peut être cette année imputé à la crise sanitaire, intervient dans un **contexte de malaise profond de l'hôpital, dans lequel ces nouvelles modalités de financement sont particulièrement attendues.**

(3) Pérennisations d'expérimentations concernant les maisons de naissance et les hôtels hospitaliers

L'article 58 crée un nouveau chapitre relatif aux maisons de naissance dans la partie législative du code de la santé publique. Il définit les maisons de naissance comme des « *structures sanitaires au sein desquelles des sages-femmes (...) assurent l'accouchement des femmes dont elles ont suivi la grossesse* ». Il précise leur organisation, leurs conditions de création, et dispose que leurs conditions techniques de création sont fixées par décret. Celui du 22 décembre 2021² crée ainsi un chapitre supplémentaire dans la partie réglementaire du code de la santé publique, comprenant des articles relatifs à la nature des locaux et installations à disposition des maisons de naissance³, de leur organisation et de leur matériel⁴, à la charte de fonctionnement dont doivent se doter les maisons de naissance⁵ et dont le contenu est fixé par un arrêté du même jour⁶, aux conditions d'exercice des sages-femmes dans ces maisons de naissance⁷, et aux conditions de formation des personnels⁸ et d'amélioration de la qualité des soins⁹.

¹ VII de l'article 37 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

² Décret n° 2021-1768 du 22 décembre 2021 relatif aux conditions techniques de fonctionnement des maisons de naissance.

³ Article D. 6323-36 du code de la santé publique.

⁴ Article D. 6323-37 du code de la santé publique.

⁵ Article D. 6323-38 du code de la santé publique.

⁶ Article 2 de l'arrêté du 22 décembre 2021 fixant le contenu du dossier de demande de création des maisons de naissance, la composition de leur charte de fonctionnement ainsi que le contenu de leur rapport d'activité annuel.

⁷ Article D. 6323-39 du code de la santé publique.

⁸ Article D. 6323-40 du code de la santé publique.

⁹ Article D. 6323-41 du code de la santé publique.

Plus généralement, pour l'application du nouveau chapitre qu'il crée, **l'article 58** prévoit un décret en Conseil d'État, pris le 26 novembre 2021. Il liste les missions médicales et sociales des maisons de naissance (organisation de l'accouchement, hébergement des mères et nouveaux nés...), dispose que seules les femmes dont la grossesse présente un faible risque de complication peuvent y être suivies et y accoucher et précise la nature de l'information délivrée aux futures mères¹. Il détermine le contenu de la convention conclue avec l'établissement de santé autorisé à l'activité de soins de gynécologie-obstétrique partenaire de la maison de naissance, auquel elle dispose d'un accès direct², ainsi que les conditions dans lesquelles s'effectue la demande d'autorisation au directeur général de l'ARS et prévoit la transmission d'un rapport annuel d'activité à l'ARS³ dont le contenu est fixé par arrêté⁴.

Si l'on peut se satisfaire de l'achèvement du cadre normatif relatif à la pérennisation des maisons de naissance, on ne peut que **déplore le retard dans la publication de ces textes nécessaires**, tous deux intervenus au cours des toutes dernières semaines de l'année 2021 et **après la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives**, fixée à cet article au plus tard le 1^{er} novembre 2021.

L'article 59 prévoit la possibilité, pour les établissements de santé, de mettre en place un dispositif d'hébergement non médicalisé - également appelé « hôtel hospitalier ».

Ses modalités d'application (financement, éligibilité...) devaient être fixées par un décret en Conseil d'État, lequel fut pris le 25 août 2021⁵.

Son article 1^{er} prévoit qu'un établissement prévoyant de mettre en place cette prestation doit le déclarer, au moins 30 jours avant la date de sa mise en place, à l'ARS et que la prestation, programmée dans le cadre du parcours de soins du patient, ne peut excéder trois nuits consécutives sans acte ou prestation de l'établissement de santé⁶. Il précise les conditions dans lesquelles cette prestation, réalisée par l'établissement de santé ou confiée à un tiers par voie de convention, doit être effectuée⁷, à quels patients et pour quelles raisons elle peut être proposée⁸. Il prévoit une information complète du patient bénéficiant de ladite prestation ainsi que son consentement éclairé⁹. Il prévoit enfin les conditions dans lesquelles, lorsque peuvent être compromises la santé et la sécurité et personnes hébergées, l'exercice de la

¹ Articles R. 6323-26 à R. 6323-28 du code de la santé publique.

² Articles R. 6323-29 et R. 6323-30 du code de la santé publique.

³ Articles R. 6323-32 et R. 6323-33 du code de la santé publique.

⁴ Article 3 de l'arrêté du 22 décembre 2021 précité.

⁵ Décret n° 2021-1114 du 25 août 2021 relatif à la mise en œuvre de la prestation d'hébergement temporaire non médicalisé.

⁶ Article R. 6111-50 du code de la santé publique.

⁷ Article R. 6111-51 du code de la santé publique.

⁸ Article R. 6111-52 du code de la santé publique.

⁹ Article R. 6111-53 du code de la santé publique.

prestation peut être suspendu, voire arrêté par le directeur général de l'ARS¹.

Son article 2 fixe les conditions de financement de cette prestation entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023 : les établissements de santé bénéficient à cette fin d'un financement par l'assurance maladie sous la forme d'un forfait à la nuitée d'hébergement, financé, selon un arrêté pris le même jour², à hauteur de 80 euros la nuitée par les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (Migac). Le même arrêté établit en son annexe le contenu du cahier des charges prévu par l'article 59 de la LFSS et fixant les conditions d'accès à ce financement : les établissements doivent remplir et transmettre les informations relatives à l'activité en hébergement temporaire non médicalisé, ainsi qu'un bilan annuel d'évaluation du dispositif.

Entièrement applicable, donc, cet article 59 prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation dont la date limite de remise est fixée au 31 décembre 2022.

(4) Réforme de l'accès précoce

• **L'article 78** a procédé à la fin de l'année 2020 à une refonte globale des dispositifs actuels d'**accès dérogatoire au médicament**, en réorganisant **l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et la recommandation temporaire d'utilisation (RTU)** autour de deux grandes nouvelles catégories d'accès : **l'accès précoce et l'accès compassionnel**.

L'« accès précoce » vise les médicaments répondant à un besoin thérapeutique non couvert, susceptibles d'être innovants et pour lesquels le laboratoire s'engage à déposer une autorisation de mise sur le marché (AMM) ou une demande de remboursement de droit commun. L'« accès compassionnel » vise les médicaments non nécessairement innovants, qui ne sont initialement pas destinés à obtenir une AMM mais qui répondent de façon satisfaisante à un besoin thérapeutique non couvert.

Deux décrets³ ont été publiés en juin 2021 afin de prendre l'ensemble des mesures attendues⁴.

Le premier précise les **conditions et modalités de demande, d'octroi, de modification, de renouvellement, de suspension ou de retrait**

¹ Article R. 6111-54 du code de la santé publique.

² Arrêté du 25 août 2021 fixant les conditions d'accès au financement de l'hébergement temporaire non médicalisé.

³ Décret n° 2021-869 du 30 juin 2021 relatif aux autorisations d'accès précoce et compassionnel de certains médicaments et décret n° 2021-870 du 30 juin 2021 fixant les délais mentionnés aux articles L. 5121-12 et L. 5121-12-1 du code de la santé publique et à l'article L. 162-16-5-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ En outre, un arrêté relatif aux seuils graduels d'autorisations d'accès compassionnel impliquant des majorations de remises a été publié le 1^{er} juillet 2021, complément nécessaire aux dispositions relatives aux remises accordées et prévues par les décrets susmentionnés.

de ces accès précoces et compassionnels ainsi que les conditions de leur prise en charge. Est notamment détaillé le contenu du dossier de demande, qui doit comporter « *Les motifs de la demande comportant les éléments permettant d'établir, pour l'indication thérapeutique considérée :*

a) *L'absence de traitement approprié pour traiter la maladie grave, rare ou invalidante en question ;*

b) *L'impossibilité de différer la mise en œuvre du traitement ;*

c) *Que l'efficacité et la sécurité de ce médicament sont fortement présumées au vu des résultats des recherches impliquant la personne humaine à des fins commerciales auxquelles il a été procédé en vue de la demande d'autorisation de mise sur le marché ;*

d) *Le caractère présumé innovant de ce médicament, notamment au regard d'un éventuel comparateur cliniquement pertinent ;*» mais aussi « *11° Une estimation du nombre de patients susceptibles d'être traités chaque année jusqu'à ce qu'une décision relative à son inscription sur l'une des listes* ».

Le second a fixé différents délais. Ainsi :

- le **délai de dépôt d'une demande d'autorisation de mise sur le marché** pour les médicaments faisant l'objet d'une autorisation d'accès précoce est fixé à **deux ans** ;

- la durée maximale de **validité d'une autorisation d'accès précoce est déterminée à un an renouvelable** ;

- le délai de dépôt d'une demande d'autorisation d'accès précoce pour les médicaments faisant l'objet d'une autorisation d'accès compassionnelle est fixé à douze mois, éventuellement prorogable ;

- les durées des délais tenant d'une part à l'engagement du laboratoire d'assurer les **continuités des traitements initiés** dans le cadre d'une autorisation d'accès précoce et d'autre part à leur prise en charge, respectivement fixées à **un an** et trois mois .

Interrogée par la commission des affaires sociales, l'ANSM a indiqué que sur 2021, **le nombre d'AAC n'a pas diminué**, identique avant et après la réforme :

- 25 575 ATUn ont été octroyées pour 17 882 patients durant le premier semestre 2021, avant la réforme ;

- 25 521 AAC octroyées pour 17 886 patients sur le second semestre, après la réforme.

En revanche, l'agence constate **des difficultés sur les engagements des laboratoires à aller vers l'accès précoce**.

Concernant les demandes d'accès précoce pré-AMM, où l'ANSM intervient, l'agence indique ainsi que :

- depuis le 1^{er} juillet 2021 jusqu'à aujourd'hui, 45 dossiers ont été déposés ;
- 7 avis ont été rendus par l'ANSM du 1^{er} juillet au 31 décembre 2021 (tous favorables sur le bénéfice/risque) ;
- 16 avis ont été rendus par l'ANSM depuis le début de cette année 2022 (13 avis favorables et 3 avis défavorables) ;
- il y a eu 6 abandons de demande par les labos en cours d'évaluation ;
- depuis le 1^{er} janvier 2022, 27 dossiers d'AAP ont été déposés (dont 19 en cours de recevabilité ou d'instruction).

En 2021 au premier semestre, 27 ATUc avaient été instruits par l'agence, soit les mêmes proportions qu'avant la réforme.

À l'issue du Conseil stratégique des industries de santé tenu en 2021 et des annonces du plan « Innovation 2030 », le Gouvernement a proposé en PLFSS pour 2022 un nouveau dispositif expérimental, s'ajoutant à cette réforme de l'accès dérogatoire, dit d'« accès direct ». Ce dernier vise à permettre un accès aux médicaments après avis de la Haute Autorité de santé, dès qu'une amélioration du service médical rendu est évaluée.

• Enfin, dernier article relatif au médicament, **l'article 79** a prévu la mise à disposition du comité économique des produits de santé (CEPS), par les entreprises, **du montant des investissements publics de recherche et développement dont elles ont bénéficié pour le développement des médicaments inscrits** ou ayant vocation à être inscrits sur l'une des listes de prise en charge.

Les conditions d'application de cet article, qui devaient être fixées par décret, l'ont été à la fin de l'année 2021¹. Ainsi, cette déclaration doit être faite annuellement avant le 31 janvier au CEPS qui, dans son rapport d'activité, est chargé chaque année de rendre publics les montants déclarés par entreprise.

(5) Mesures relatives à la prise en charge des soins et de nouvelles prestations à certaines catégories d'assurés

La non-remise du rapport sur la mise en place de la nouvelle tarification des transports bariatriques demandé au Gouvernement par **l'article 60** dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle tarification, s'explique par le fait que l'avenant 10 à la convention nationale des transporteurs sanitaires privés, conclu le 22 décembre 2020 entre l'Union nationale des caisses d'assurance maladie et les transporteurs sanitaires privés, et approuvé par un arrêté du 26 février 2021, ne concernait

¹ Décret n° 2021-1356 du 15 octobre 2021 pris pour l'application de l'article L. 162-1 – 4-3 du code de la sécurité sociale et précisant les conditions dans lesquelles les entreprises transmettent au comité économique des produits de santé le montant des investissements publics de recherche et développement dont elles ont bénéficié pour le développement de certains médicaments.

pas les transports bariatriques. À l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2022, le ministre de la santé et des solidarités avait reconnu que les négociations et les travaux sur la tarification du transport bariatrique ne se clôtureraient pas avant 2022¹. En avril, elles n'avaient toujours pas abouti.

L'article 63 confère aux assurées, sur la part des dépenses prise en charge par l'assurance maladie obligatoire, le bénéfice du tiers payant pour frais relatifs à une intervention volontaire de grossesse, étant précisé que cette prise en charge est protégée par le secret. Il ne nécessitait pas de mesure d'application.

De même, **l'article 64**, qui complète le contenu de l'accord déterminant les rapports entre organismes d'assurance maladie et les centres de santé pour ouvrir la possibilité d'appliquer des mesures de régulation démographique des installations des centres de santé selon les zones d'exercice (sous-dotées ou sur-dotées), est d'application directe.

L'article 65 proposait de rendre obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2022 le bénéfice du tiers payant dans les contrats responsables des complémentaires santé pour les prothèses optiques, dentaires et auditives. La liste des actes pour lesquelles le tiers payant est obligatoire (à hauteur des tarifs de responsabilité et de certains frais exposés par l'assuré et des honoraires de facturation) devait être définie par arrêté, lequel n'a toujours pas été pris au 31 mars.

L'article 67, qui visait à étendre aux non-salariés agricoles la suppression du délai de carence de trois jours applicable pour le versement des indemnités journalières (IJ) en cas de passage en temps partiel pour motif thérapeutique instituée en LFSS pour 2020 pour les salariés, ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application, de même que **l'article 68**, qui ouvrait droit aux non-salariés agricoles ayant par ailleurs un emploi salarié, en cas d'incapacité de travail suite à un accident ou à une maladie professionnelle, au bénéfice d'une IJ maladie d'un régime salarié en complément de l'IJ versée au titre du risque accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) par le régime des exploitants agricoles.

L'article 76 avait modifié l'article L. 16-10-1 du code de la sécurité sociale prévoyant, lorsque la protection de la santé publique le justifiait et en cas de risque sanitaire grave et exceptionnel, la possibilité de prendre en urgence, des mesures dérogatoires en matière de prise en charge renforcée des frais de santé et de bénéfice des prestations en espèce. Il est venu modifier ces dispositions pour préciser et étendre les possibilités de dérogation. Ainsi, les dérogations ne pouvaient plus viser que l'amélioration (et non l'adaptation) du bénéfice des prestations en espèce, leur champ

¹ Rapport n° 130 (2021-2022) du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, par Mme Elisabeth Doineau, rapporteure générale, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno, Mme Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, rapporteurs, p. 355.

d'application a été étendu aux assurés relevant de régimes spéciaux, auparavant exclus, et elles ont été étendues au cas où les actes et prestations étaient « nécessaires à la limitation de la propagation des effets » du risque en cause. La liste des domaines couverts par les possibilités de dérogation a également été allongée. Enfin, l'article 76, a inséré un nouvel article L. 1226-1-1 dans le code du travail prévoyant, dans les mêmes situations que celles mentionnées à l'article L. 16-10-1 du code de la sécurité sociale, la possibilité d'adopter des mesures dérogatoires du droit commun et « adaptées » pour le versement de l'indemnité complémentaire (ou « complément employeur »).

Le pouvoir réglementaire a, dans un premier temps, adopté le **décret n° 2020-1833 du 31 décembre 2020 modifiant celui du 31 janvier 2020** portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus¹, qui avait déjà été modifié de nombreuses fois au cours de l'année 2020 afin notamment d'ouvrir des droits pour les retours de zones épidémiques, les cas contacts, les parents contraints de garder leur enfant ou les personnes vulnérables². Le décret du 31 décembre 2020 procédait à la **suspension des règles de participation de l'assuré pour les frais dus à la vaccination**, qu'il s'agisse de la **consultation pré-vaccinale**, de la **consultation de vaccination**, des **frais liés à l'injection du vaccin** ou au renseignement de données dans le cadre de la campagne « Vaccin Covid ».

Le pouvoir réglementaire a ensuite procédé à l'abrogation du décret du 31 janvier 2020 par l'adoption du **décret n° 2021-13 du 8 janvier 2021**³, qui applique – bien que cela soit facultatif – l'article 76 de la LFSS pour 2021, qu'il s'agisse des conditions de prise en charge de certains frais de santé, des conditions adaptées pour le versement des prestations en espèce ou encore de l'indemnité complémentaire. Ce décret a été par la suite prolongé et modifié à six reprises au cours de l'année 2021⁴.

Le décret du 8 janvier 2021 modifié permettait, tout d'abord, de **déroger aux règles relatives à l'attribution des indemnités journalières maladie pour l'assuré dans l'impossibilité de travailler y compris à distance**, dans des situations précisées par le décret. En outre, pour le versement des indemnités journalières, il **soustrayait l'assuré aux durées**

¹ Décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus

² Pour davantage d'explications, voire le rapport n° 130 (2021-2022) du Sénat fait au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2022, par Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale, MM. René-Paul Savary, Olivier Henno, Mme Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, rapporteurs, pp. 389-390.

³ L'article 11 du décret abroge le décret du 31 janvier 2020.

⁴ Décrets n° 2021-13 du 8 janvier 2021, n° 2021-182 du 18 février 2021, n° 2021-271 du 11 mars 2021, n° 2021-497 du 23 avril 2021, n° 2021-657 du 26 mai 2021, n° 2021-770 du 16 juin 2021 et n° 2021-1049 du 6 août 2021.

d'affiliation et de cotisation ordinaires ainsi qu'au délai de carence. De même, sur la base de l'article L. 1226-1-1 du code du travail, il prévoyait qu'aucune condition d'ancienneté ni qu'aucun délai de carence ne sont requis pour avoir droit au complément employeur.

Concernant la **prise en charge renforcée des frais de santé**, le décret prévoyait que, pour les patients présentant des symptômes d'infection ou étant atteints de la covid-19, **il pouvait être dérogé à certaines dispositions conventionnelles** au regard :

- du champ de prise en charge et de la limitation du nombre de téléexpertises annuel ;

- du respect du parcours de soins coordonné lorsque le patient ne pouvait bénéficier d'une téléconsultation dans les conditions de droit commun ;

- du remboursement par l'assurance maladie des actes de téléconsultation réalisés par vidéotransmission lorsque les patients ne disposaient pas d'un accès internet satisfaisant, qu'ils présentent des symptômes ou sont atteints de la covid-19, qu'ils étaient atteints d'affection de longue durée, ou encore qu'ils étaient des personnes âgées ou enceintes.

Dans la droite ligne du décret du 31 janvier 2020, il prévoyait aussi la **suppression du ticket modérateur pour les actes et prestations dans les centres ambulatoires dédiés à la covid-19, pour les tests PCR et sérologique et pour les consultations organisées à la suite d'un dépistage positif et pour recenser les cas contact.** Dans une logique similaire, l'assurance maladie remboursait la **consultation de prévention de la contamination** pour les assurés vulnérables ou atteints d'une affection de longue durée, ainsi que les bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire ou de l'aide médicale d'Etat.

Enfin, le décret du 8 janvier 2021 modifié procédait à la prolongation des dispositions du décret n° 2020-1833 du 31 décembre 2020 concernant la vaccination. Un assuré pouvait également se voir rembourser le **transport jusqu'au centre de vaccination** sur le fondement d'une prescription médicale.

L'article 81 organisait la simplification du pilotage de la complémentaire santé solidaire (C2S) en supprimant le Fonds qui lui était dédié pour répartir ses missions entre l'assurance maladie, l'État et les organismes de recouvrement. En contrepartie, l'article créait au sein de la Caisse nationale d'assurance maladie un fonds de financement de la C2S. Probablement préparé en amont du vote de la LFSS, **le décret n° 2020-1744 du 29 décembre 2020¹** (comportant des articles de décret simple et des articles de décret en Conseil d'État) applique cet article :

¹ Décret n° 2020-1744 du 29 décembre 2020 relatif au transfert des missions du fonds de la complémentaire santé solidaire.

- **L'article 1** modifie les articles R. 861-19 , R. 861-20 et R. 862-11 du code de la santé publique pour **préciser les conditions du transfert des missions d'établissement, de diffusion et de gestion de la liste des organismes complémentaires participant à la C2S du directeur du fonds de financement de la C2S au ministre chargé de la sécurité sociale**. Ainsi, la participation à la C2S est conditionnée à la décision du ministre, après vérification de la conformité d'une déclaration qui lui est adressée, et elle se concrétise par l'inscription sur une liste qu'il diffuse¹. La radiation de cette liste, qui devait déjà être prononcée après que l'organisme complémentaire eut été mis à même de présenter ses observations écrites, est désormais prononcée par le ministre en charge de la sécurité sociale². Il est prévu par le décret que les modalités de communication au ministre des éléments utiles par l'organisme désigné pour le recouvrement soient déterminées par un arrêté³ qui n'a pas encore été pris – mais il n'était pas prévu par la loi.

- **L'article 2 permet le transfert effectif du financement de la C2S à la CNAM**, en prévoyant que les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement au titre du fonds sont effectuées par son directeur et retracées dans ses comptes⁴. Il permet également à la CNAM, conformément à l'article 81, de transmettre au Gouvernement l'état des sommes correspondant au remboursement aux organismes gestionnaires de la C2S et de transmettre trimestriellement à l'AcosS les données nécessaires au contrôle des montants de ces remboursements, en conférant les conditions de transmission de l'état de ces sommes par les organismes de sécurité sociale à la CNAM et à l'AcosS⁵. Il précise enfin que les modalités de reversement par le fonds aux organismes de sécurité sociale sont précisées par des conventions entre la direction de la sécurité sociale, l'AcosS, la CNAM et les organismes de sécurité sociale.

- **Après l'article 3**, qui tire les conclusions de la suppression du poste de directeur du fonds de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie en le retirant des commissions évaluant les pratiques de refus de soins⁶, **l'article 4** détermine les conditions financières et comptables dans lesquelles est débouclé le fonds de la C2S, dont les droits et obligations sont transférés à la CNAM, l'AcosS, et à l'État.

L'article 81 prévoit également que les dépenses du fonds constituées par le remboursement aux mutuelles régies par le code de la mutualité, pour les institutions de prévoyance et les entreprises régies par le code des assurances, sont majorées au titre des frais de gestion d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale après avis de l'Union

¹ Article R. 861-19 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 861-20 du code de la sécurité sociale.

³ Article R. 862-11 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article D. 862-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Article D. 862-5 du code de la sécurité sociale.

⁶ Article D. 4122-4-3 du code de la sécurité sociale.

nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire. Cet arrêté n'a pas été pris.

L'article 82 vise notamment à expérimenter un dispositif d'échange et de traitement de données afin de détecter les situations de non recours. Les organismes de sécurité sociale sont ainsi autorisés, pendant une durée de trois ans, à traiter et échanger entre eux des données à caractère personnel ou collecter auprès d'autres administrations et de collectivités territoriales des informations utiles à l'identification des droits de bénéficiaires potentiels. Un décret en Conseil d'État devait être pris après avis de la CNIL pour préciser les droits et prestations pour lesquels les échanges et les traitements faisant l'objet du dispositif peuvent être mis en œuvre, les catégories de données pouvant être utilisées, ainsi que les garanties apportées aux personnes dans le traitement de leurs données et pour l'exercice de leurs droits. Compte tenu de l'avis favorable du Gouvernement sur l'amendement de Christine Cloarec-Le Nabour ayant créé cet article additionnel, la commission ne peut que s'étonner du fait que ce texte d'application n'ait toujours pas été pris au 31 mars, dans un contexte où la lutte contre le non-recours est souvent affichée comme une priorité par la majorité présidentielle.

(6) Mesures relatives aux professionnels de santé

(a) Création d'un régime d'indemnités journalières des travailleurs indépendants

Dans le contexte de la crise sanitaire, **l'article 69** a créé un **dispositif obligatoire d'indemnités journalières unique pour les professionnels libéraux** affiliés à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professionnels libéraux

Les paramètres de ce nouveau régime de prestations maladie en espèces étaient appelés à être définis par décret, pour partie sur proposition du conseil d'administration de la CNAVPL.

En juin 2021, le Gouvernement a ainsi fixé le **taux de cotisation due par les professionnels libéraux, ainsi que les modalités d'attribution des indemnités journalières**¹.

Lors de l'examen du PLFSS 2022, le Gouvernement indiquait que, selon ses estimations², une cotisation de l'ordre de 0,3 % assise sur 5 PASS permettrait de financer des prestations assises sur le revenu moyen des 3 années précédentes, plafonné à 3 PASS.

¹ Décret n° 2021-755 du 12 juin 2021 relatif aux prestations maladie en espèces des professionnels libéraux.

² Voir le commentaire de l'article 34 quater du Rapport n° 107 (2020-2021) de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, Mme Corinne Imbert, M. René-Paul Savary, Mmes Élisabeth Doineau, Pascale Gruny et M. Philippe Mouiller, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 4 novembre 2020.

Enfin, si le **taux de 0,3 % a bien été retenu, l'assiette est, elle, plafonnée à 3 PASS**. Une assiette minimale est fixée à 40 % du PASS. Pour les travailleurs indépendants soumis à un taux global de cotisations et contributions, le Gouvernement a **relevé chaque taux global de 0,2 point et modulé en conséquence la part affectée au régime**.

La prestation servie débute au quatrième jour d'incapacité de travail et peut s'étendre jusqu'à 87 jours consécutifs. Ainsi, **la durée annoncée de 90 jours est bien respectée**.

D'un point de vue opérationnel, il convient cependant de noter que la convention entre la CNAM et la CNAVPL, qui doit encadrer le service des prestations, n'a à ce jour visiblement pas été approuvée par arrêté ministériel.

(b) Report de la convention médicale

L'article 62 reportait l'échéance de la convention nationale entre assurance maladie et médecins libéraux du 24 octobre 2021 au 31 mars 2023. Le Gouvernement y avait adjoint, par un amendement adopté au Sénat en séance publique, une dérogation au délai de six mois prévu à l'article L. 162-14-1-1 du code de la sécurité sociale pour l'entrée en vigueur des mesures conventionnelles nouvelles de revalorisation de certains tarifs d'honoraires, de rémunération et frais accessoires à compter de l'approbation de l'accord comportant cette mesure. Ledit délai devait ne pas être applicable à une liste, fixée par décret, de mesures conventionnelles issues des négociations conclues avant le 31 décembre 2020. Un décret du 5 mars 2021 dispose donc que le délai de six mois ne s'applique pas aux mesures conventionnelles figurant dans l'avenant 10 à la convention nationale des transporteurs sanitaires privés signé le 22 décembre 2020. Si la mesure réglementaire d'application a bien été prise, son domaine est plus restreint que celui présenté par la ministre en séance publique pour défendre l'amendement du Gouvernement. Y étaient évoqués le service d'accès aux soins et le financement d'une nouvelle mission dédiée à la réponse aux crises sanitaires graves par les communautés professionnelles territoriales de santé. La mise en œuvre rapide des mesures conventionnelles négociées entre entreprises de transport sanitaire et assurance maladie, si elle était bien évoquée, n'apparaissait pas centrale dans l'argumentaire de la ministre. La commission déplore cette méthode, d'autant qu'elle n'avait pas eu le temps d'examiner cet amendement gouvernemental, déposé *in extremis* juste avant l'examen de l'article en séance publique¹.

(c) Financement des syndicats

L'article 83 a créé un système de financement des syndicats représentatifs des professionnels de santé par le fonds des actions

¹ [Séance du 13 novembre 2020 \(compte rendu intégral des débats\)](#).

conventionnelles de la CNAM alimenté par une partie de la contribution aux URPS et une dotation de la branche maladie.

Alors que plusieurs mesures réglementaires sont attendues aux termes de la rédaction codifiée, notamment en vue de **répartir les crédits du fonds entre les organisations syndicales** représentatives pour chaque profession, **aucune n'a été publiée à ce jour.**

(7) Dispositions relatives à l'isolement et à la contention dans le cadre de soins sans consentement en services de psychiatrie

Afin de tenir compte d'une décision du Conseil constitutionnel¹ ayant censuré des dispositions législatives relatives aux mesures d'isolement et de contention, **l'article 84** a procédé à la détermination d'une limitation précise de durée d'isolement et a prévu que le maintien au-delà d'une certaine durée de ces mesures devait être soumis devant faire l'objet d'une information du juge judiciaire sans celui-ci ne soit automatiquement saisi. Les conditions dans lesquelles les mesures d'isolement et de contention sont prises et renouvelées, et dans lesquelles le contrôle par le juge des libertés et la détention était effectué, devaient être déterminées par **décret**, lequel fut pris le **30 avril 2021**².

Son **article 1** a d'abord procédé à l'insertion d'une **nouvelle section relative aux mesures d'isolement et de contention** et à la création subséquente de 15 articles³ dans le code de la santé publique concernant les conditions de l'information du juge des libertés et de la détention lors de l'adoption de ces mesures et de leur renouvellement et la procédure judiciaire de mainlevée desdites mesures – régie par le code de procédure civile – auprès du juge des libertés et de la détention ainsi que ses conditions techniques (rôle de l'établissement psychiatrique, information du patient assisté ou représenté par un avocat choisi, désigné au titre de l'aide juridictionnelle ou commis d'office, envoi de la requête ou du procès-verbal au greffe du tribunal, conditions de la transmission de la requête lorsqu'elle n'émane pas du patient, conditions de réception par le greffe, conditions de saisine du juge et organisation du contradictoire, conditions de rendu de l'ordonnance, tenue de l'audience le cas échéant, voies de recours, etc.).

Par ailleurs, l'article 84 de la LFSS pour 2021 procédait à la création d'un **registre spécifique** dans chaque établissement pour y inscrire les renseignements pertinents relatifs aux mesures d'isolement et de contention, susceptibles d'être présentés à leur demande à la commission départementale des soins psychiatriques, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté ou à ses délégués et aux parlementaires. **L'article 2** du

¹ Conseil constitutionnel, 19 juin 2020, décision n° 2020-944 QPC.

² Décret n° 2021-537 du 30 avril 2021 relatif à la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention en matière d'isolement et de contention mis en œuvre dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement.

³ Articles R. 3211-31 à R. 3211-45 du code de la santé publique.

décret prévoit que la commission départementale des soins psychiatriques dispose d'un droit d'accès à ce registre¹ et qu'elle inclut dans son rapport d'activité un bilan de la mise en œuvre de ce droit². L'article 3 du décret modifie le barème de rétribution des avocats en matière d'aide juridictionnelle pour prévoir le cas de la procédure judiciaire de mainlevée des mesures de soins psychiatriques.

Toutefois, compte tenu du fait que **l'absence de contrôle systématique assuré par le juge peut aboutir à ce que des mesures d'isolement ou de contention soient mises en œuvre sur de longues durées en l'absence de tout contrôle judiciaire**, le Conseil constitutionnel a jugé, dans une décision du 4 juin 2021³, que **certaines des dispositions introduites par l'article 84 étaient non conformes à la Constitution**⁴. Le Conseil a reporté au 31 décembre 2021 la date d'abrogation de ces dispositions pour éviter un vide juridique. Le Gouvernement a saisi l'occasion de la LFSS pour 2022 pour modifier les dispositions contestées par de nouvelles dispositions qui se sont trouvées censurées par le Conseil constitutionnel, au motif qu'elles ne se rattachaient pas à l'objet d'une LFSS - et constituaient en cela un « cavalier social ». Elles furent finalement introduites par l'article 17 de la loi n° 2022-46 du 22 janvier 2022 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, appliqué par le décret n° 2022-419 du 23 mars 2022 modifiant la procédure applicable devant le juge des libertés et de la détention en matière d'isolement et de contention mis en œuvre dans le cadre de soins psychiatriques sans consentement.

Dès lors, entre le 1^{er} janvier et le 21 janvier 2022, certaines des dispositions législatives qu'appliquait le décret du 30 avril 2021 n'existaient plus. Cette situation de flou juridique aurait pu être évitée si le Gouvernement avait pris ses dispositions pour utiliser un véhicule législatif que la loi de financement de la sécurité sociale pour se conformer à la décision du Conseil constitutionnel. La commission le regrette, mais se félicite de la célérité avec laquelle il a été procédé à la rédaction du décret du 26 mars 2022, qui, bien qu'il n'applique pas de disposition législative promulguée lors de la session 2020-2021, y renvoie indirectement en ce qu'il procède à l'application d'une disposition correctrice d'un article de loi jugé inconstitutionnel et adopté lors de cette session. Certaines dispositions du décret du 30 avril 2021, qui n'ont pas été atteintes par la loi du 22 janvier 2022, demeurent, comme celles relatives à la commission départementale des soins psychiatriques. Le barème de rétribution des avocats en matière d'aide juridictionnelle évolue quant à lui chaque année, mais il a intégré la dimension du « contrôle » des mesures.

¹ Article R. 3223-6 du code de la santé publique.

² Article R. 3223-11 du code de la santé publique.

³ Conseil constitutionnel, 4 juin 2021, décision n° 2021-912/913/914.

⁴ L'absence de saisine du juge constitutionnel par les parlementaires sur la LFSS pour 2021 explique qu'il lui ait fallu attendre une question prioritaire de constitutionnalité pour se prononcer sur la conformité à la Constitution de cette mesure.

c) Autonomie

L'article 32 portait création de la branche autonomie de la sécurité sociale. Cette création nécessitait une profonde transformation des modes de fonctionnement, d'intervention et de financement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), afin qu'elle adapte sa gestion à celle des autres caisses de sécurité sociale.

À l'occasion de cette réforme de la gouvernance de la politique de l'autonomie, la LFSS pour 2021 procède à une clarification bienvenue des missions de la caisse qui sont réécrites sous une forme délibérément ramassée et clarifiée. La caisse a désormais pour rôle :

- de veiller à l'équilibre financier de la branche autonomie ;
- de piloter et d'assurer l'animation et la coordination des acteurs participant à la mise en œuvre des politiques de soutien à l'autonomie des personnes âgées et handicapées ;
- de contribuer au financement de la prévention de la perte d'autonomie, des établissements et services sociaux et médico-sociaux, des prestations d'aide à l'autonomie des personnes et des proches aidants, de l'investissement dans le secteur ;
- de contribuer à l'information des personnes et de leurs proches aidants en créant des services numériques facilitant leurs démarches ;
- de contribuer à la recherche et à l'innovation dans le secteur ;
- de contribuer à la réflexion prospective sur les politiques de l'autonomie et de proposer toute mesure visant à améliorer la couverture du risque.

Une telle clarification des missions de la CNSA nécessitait plusieurs textes d'application.

Le premier portait sur les nouvelles règles de gouvernance de la CNSA. La création de la cinquième branche s'est accompagnée du souhait de lui appliquer la plupart des règles communes aux autres branches de sécurité sociale, dans le respect toutefois de certaines spécificités. Ce choix supposait de réécrire plusieurs articles du code de l'action sociale et des familles et du code de la sécurité sociale. Il a motivé le recours à une ordonnance.

Publiée le 2 décembre 2021, l'ordonnance n° 2021-1554 du 1^{er} décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie procède à l'extension de plusieurs dispositions des livres Ier et II du code de la sécurité sociale à la CNSA et à leur mise en cohérence avec la création de la branche autonomie (article 1er de l'ordonnance), en particulier les règles applicables aux conseils et conseils d'administration des caisses de sécurité sociale (notamment en matière de parité, de conditions d'âge, de

règles d'incompatibilité, de droit d'opposition de l'État), dans le respect de certaines spécificités de la CNSA. Elle procède aussi au transfert des dispositions relatives à la CNSA du code de l'action sociale et des familles dans le code de la sécurité sociale (article 2) en cohérence avec les dispositions applicables aux autres caisses nationales du régime général de sécurité sociale et à diverses mises en cohérence de dispositions du code de l'action sociale et des familles et d'autres codes avec cette nouvelle codification (articles 3 et 4).

La mise en œuvre de l'article 32 dans sa complétude nécessitait également la publication de sept autres textes réglementaires. Ces textes sont principalement des décrets de répartition de concours et des arrêtés de versement de subventions. Ont ainsi été publiés :

- le décret 2021-834 du 29 juin 2021 (JO du 30 juin 2021) relatif aux modalités de répartition du concours versé aux départements au titre de l'installation ou du fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées ;

- le décret 2021-560 du 15 avril 2021 (JO du 17 avril 2021) relatif aux modalités de répartition du concours versé aux départements au titre de l'installation ou du fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées ;

- l'arrêté du 2 mars 2021 (JO du 8 mars 2021) relatif au versement des subventions de l'État aux maisons départementales des personnes handicapées au titre de l'année 2021 ;

- l'arrêté du 15 juillet 2021 (JO du 25 juillet 2021) relatif au versement des subventions définitives de l'État aux maisons départementales des personnes handicapées au titre de l'année 2021 ;

- l'arrêté du 8 juin 2021 (JO du 26 juin 2021) fixant pour l'année 2021 l'objectif de dépenses et le montant annuel des dépenses pour les établissements et services relevant de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie mentionnée à l'article L314-3 du code de l'action sociale et des familles et fixant le montant mentionnée à l'article L314-3-4 du même code ;

- l'arrêté du 21 mars 2022 (JO du 23 mars 2022) modifiant l'arrêté du 8 juin 2021 fixant pour l'année 2021 l'objectif de dépenses et le montant annuel des dépenses pour les établissements et services relevant de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie mentionnée à l'article L 314-3 du code de l'action sociale et des familles et fixant le montant mentionnée à l'article L 314-3-4 du même code.

L'application de cet article 32 souffre encore de la non publication d'un décret d'application visant à définir les modalités selon lesquelles le concours mentionné au b du 3° de l'article L 14-10-5 du code de l'action sociale et des familles (concours versé aux départements destiné à couvrir une partie du coût de la prestation de compensation du handicap) est réparti. En l'attente de la publication de ce décret, le versement s'effectue toujours selon les modalités antérieures à l'adoption de la LFSS pour 2021.

d) Famille

(1) L'article 73 : allongement du congé de paternité et d'accueil ainsi que du congé de naissance

• Aux termes de l'**article 73** de la LFSS, la **durée du congé de paternité et d'accueil de l'enfant est allongée** de onze à vingt-cinq jours et de dix-huit à trente-deux jours en cas de naissances multiples. Ce congé se compose d'une première période obligatoire de quatre jours, immédiatement consécutive au congé de naissance, lors de laquelle les salariés ne peuvent travailler¹. Les autres jours sont pris à la discrétion du bénéficiaire. La loi renvoie à un décret le soin de fixer les délais de prévenance de la date prévisionnelle de l'accouchement ainsi que de la prise et des durées des périodes de congé, le délai dans lequel le congé doit être pris et les modalités de fractionnement du congé. Elle encadre toutefois les délais de prévenance, lesquels doivent se situer dans un intervalle de quinze jours à deux mois.

L'application de ces dispositions législatives est assurée par l'article 1^{er} du **décret du 10 mai 2021**². Conformément aux bornes législatives, le décret prévoit que :

- le délai de prévenance de l'employeur quant à la date prévisionnelle de l'accouchement est fixé à un mois ;

- les jours facultatifs de congé peuvent être fractionnés en deux périodes d'une durée de cinq jours minimum chacune ;

- le salarié doit informer son employeur des dates de prise des congés et des durées de la ou des périodes de congé au moins un mois avant le début de chacune des périodes ;

- le congé doit être pris dans un délai de six mois après la naissance de l'enfant contre quatre mois précédemment³.

¹ Article L. 1225-35-1 du code du travail.

² Décret n° 2021-574 du 10 mai 2021 relatif à l'allongement et à l'obligation de prise d'une partie du congé de paternité et d'accueil de l'enfant.

³ Article D. 1225-8 du code du travail.

Le décret prévoit également qu'en cas de naissance de l'enfant avant la date prévisionnelle d'accouchement et lorsque le salarié souhaite débiter la ou les périodes de congé au cours du mois suivant la naissance, il en informe sans délai son employeur. Cette information sans délai, dans le cas d'une situation qui n'est pas prévue par l'article 73, ne va pas à l'encontre de l'esprit de la loi.

L'article 73 de la LFSS prévoit également qu'en cas d'hospitalisation de l'enfant immédiatement après la naissance, la période obligatoire de quatre jours est prolongée de droit pour une durée maximale fixée par décret. Cette prolongation de droit concernait auparavant l'ensemble du congé. Le décret du 10 mai 2021 maintient la durée maximale de trente jours¹.

- L'article 73 rend également **obligatoire le bénéfice du congé de naissance de trois jours**. Ces dispositions sont d'application directe et sont entrées en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2021 selon le **IV** de l'article 73. Le décret du 10 mai 2021 se borne à en tirer les conséquences dans les parties réglementaires du code du travail.

- Enfin, les dispositions de l'article 73 harmonisent les dispositions relatives au père, au concubin ou à la personne liée par un pacte civil de solidarité à la mère relevant du régime des **travailleurs indépendants**² ou du **régime agricole**³ concernant leur droit à congé en cas de naissance d'un enfant. Il est ainsi prévu que pour bénéficier d'indemnités journalières, s'agissant des travailleurs indépendants, ou d'une allocation de remplacement, s'agissant des ressortissants du régime agricole, les demandeurs doivent cesser leur activité professionnelle pendant une durée minimale fixée par décret et ne pas reprendre cette activité pendant la durée d'indemnisation.

Les articles 2 et 3 du décret précisent les conditions d'éligibilité conformément aux dispositions législatives. Outre la durée minimale du congé, fixée à sept jours pris immédiatement à compter de la naissance de l'enfant pour les deux régimes, les articles disposent que la durée d'indemnisation est fractionnable en trois périodes d'au moins cinq jours chacune, **dans la limite de vingt-cinq jours ou de trente-deux jours en cas de naissance multiple**. De même, les périodes de cessation d'activité donnant lieu à l'indemnisation doivent être prises dans les six mois suivant la naissance de l'enfant. Enfin, le décret prévoit les délais de prévenance de la caisse de la mutualité agricole et les modalités de demande de congé de paternité, s'agissant des exploitants agricoles.

¹ Article D. 1225-8-1 du code du travail.

² Article L. 623-1 du code de la sécurité sociale.

³ Article L. 732-12-1 du code rural et de la pêche maritime.

La commission constate que les durées d'indemnisation ainsi que les durées des différents délais fixés par voie réglementaire sont **cohérentes** avec celles du congé de paternité et d'accueil de l'enfant applicables aux salariés. **Le décret d'application maintient donc l'harmonisation des règles applicables aux différents régimes souhaitée par le législateur.**

(2) Article 74 : intermédiation financière des pensions alimentaires

La LFSS pour 2020 a mis en place le **service public d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA)**. Le parent débiteur est déchargé de l'obligation de versement de la pension au parent créancier tandis que l'organisme débiteur des prestations familiales (ODPF) reçoit mandat de recouvrer la pension pour le compte de ce parent. Les conditions de mise en place de cette intermédiation sont prévues par l'article 373-2-2 du code civil et ont récemment évolué avec la LFSS pour 2022 (voir *infra*). Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, l'intermédiation est mise en œuvre **par décision du juge à la demande d'au moins un parent ou même d'office lorsque que le parent créancier est victime de violences ou de menaces de la part du parent débiteur** ou bien par accord des deux parents entériné par une convention ayant force exécutoire.

Afin que les ODPF puissent mettre en place l'intermédiation, les greffes, les avocats et les notaires doivent leur transmettre les informations nécessaires. En **l'absence de base légale suffisante**, le **décret d'application du 30 septembre 2020¹** ne pouvait toutefois obliger le greffe de la juridiction de communiquer sur le fait qu'elle a été décidée en raison des violences et menaces subies par un des deux parents. Dès lors, chaque fois que l'un des parents, avec le consentement du second, demandait à mettre fin à une intermédiation prévue par une décision judiciaire, l'ODPF devait systématiquement interroger le juge pour savoir si l'intermédiation résultait de ce cas de figure. La procédure s'avérait donc particulièrement fastidieuse pour les ODPF.

L'**article 74 de la LFSS pour 2021**, entré en vigueur le 16 décembre 2020, pallie ce problème en étendant les obligations de transmission d'informations à destination des ODPF. Les greffes doivent désormais transmettre l'information selon laquelle l'un des parents a subi des violences ou des menaces. En conséquence, dans un délai très court, le **décret en Conseil d'État du 29 décembre 2020**, prévoit cette obligation d'information dans le code de procédure civile².

¹ Décret n° 2020-1201 du 30 septembre 2020 relatif à l'intermédiation financière des pensions alimentaires prévue à l'article L. 582-1 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2020-1797 du 29 décembre 2020 relatif à la transmission d'informations concernant les cas de violence dans le cadre de l'intermédiation financière des pensions alimentaires.

À compter du 1^{er} janvier 2023 et la pleine entrée en vigueur de l'article 100 de la LFSS pour 2022, l'intermédiation financière des pensions alimentaires deviendra systématique dès l'émission d'un titre exécutoire fixant une pension alimentaire sauf si les deux parents la refusent conjointement. L'intermédiation ne pourra toutefois être levée si le parent débiteur fait l'objet d'une plainte ou d'une condamnation pour des faits de menaces ou de violences volontaires sur le parent créancier ou l'enfant. L'article 1074-4 du code de procédure civile a donc à nouveau été modifié en ce sens afin que l'obligation d'information soit plus large en concernant toutes les décisions d'intermédiation financière et non pas seulement les décisions juridictionnelles¹.

(3) Article 75 : versement de la prime à la naissance

Dans sa version en vigueur du 19 décembre 2003 au 16 décembre 2020, l'article L. 531-2 du code de la sécurité sociale disposait que la prime à la naissance était attribuée avant la naissance de l'enfant. Un décret du 30 décembre 2014 a toutefois prévu un versement deux mois après cette naissance². La commission eut donc l'occasion de constater que ce **décret contredisait la lettre et l'esprit de la loi** en ce qu'il ne permettait pas d'aider la famille en prévision des coûts induits par l'arrivée de l'enfant³.

L'article 75 de la LFSS ajoute que **la prime à la naissance est attribuée « et versée » avant la naissance de l'enfant** bien que cette explicitation de la loi ne soit pas nécessaire. Elle précise que ce versement doit intervenir avant le dernier jour du mois civil suivant le sixième mois de la grossesse. En conséquence, **le décret du 31 mars 2021 supprime la précision réglementaire *contra legem***, selon laquelle la prime est versée après la naissance. La loi se trouve donc à nouveau appliquée, ce dont la commission ne peut que se réjouir.

L'article 75 prévoit également des dérogations lorsque la naissance intervient avant le sixième mois prévu de la grossesse ou lorsque l'enfant décède après la vingtième semaine de grossesse. Dans ce cas, la prime à la naissance est attribuée à une date fixée par décret et versée avant le dernier jour du mois civil suivant le sixième mois prévu de la grossesse.

Cette application est assurée par un décret en Conseil d'État du 31 mars 2021 qui prévoit que la situation de la famille est appréciée au premier jour du sixième mois *prévu* de la grossesse dans les deux situations mentionnées *supra*.

¹ Décret n° 2022-259 du 2 février 2022 relatif à la généralisation de l'intermédiation financière du versement des pensions alimentaires.

² Décret n° 2014-1714 du 30 décembre 2014 relatif à la date de versement de la prime à la naissance.

³ Rapport n° 107 (2020-2021) du 4 novembre 2020 fait au nom de la commission des affaires sociales.

Enfin, l'article 75 renvoie à un décret le soin de fixer la date de versement de la prime à l'adoption. Cette disposition confère une base légale à une disposition de l'article D. 531-2 du code de la sécurité sociale déjà en vigueur qui dispose que la prime est versée « *au plus tard le deuxième mois qui suit l'arrivée des enfants au foyer des adoptants* ».

e) Accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP)

- (1) Une expérimentation de transferts d'activités dans des services de santé au travail en agriculture qui n'est qu'en théorie applicable

L'article 66 de la LFSS a créé une **expérimentation d'une durée de trois ans** à compter du 16 décembre 2020. Dans le ressort de quatre caisses départementales ou interdépartementales de mutualité sociale agricole (MSA), au sein des services de sécurité et de santé au travail en agriculture (services SST), **les infirmiers de santé au travail peuvent se voir transférer, dans le cadre d'un protocole de coopération, certaines activités** relevant de la compétence du médecin du travail :

- la réalisation de l'examen périodique du travailleur agricole dans le cadre d'un suivi individuel renforcé ;

- la réalisation de l'examen de reprise de la travailleuse agricole après son congé de maternité, dès lors qu'elle n'est pas affectée à un poste présentant des risques particuliers, ainsi que l'échange prévu dans ce cadre avec la travailleuse en vue d'examiner les propositions d'aménagement ou d'adaptation du poste de l'employeur ;

- le bilan d'exposition aux risques professionnels à l'âge de cinquante ans du travailleur agricole.

La commission avait approuvé cette mesure susceptible de favoriser la pluridisciplinarité au sein des services tout en soulignant son lien discutable avec la loi de financement de la sécurité sociale.

Son application est assurée par un décret en Conseil d'État en date du 29 novembre 2021¹, ce qui ne laisse donc que deux ans à l'expérimentation pour se déployer.

Ce décret désigne, comme annoncé lors de l'examen du texte au Parlement, les caisses de MSA de **Haute Normandie, Mayenne Orne Sarthe, Sud Aquitaine et Midi Pyrénées Nord** pour participer à l'expérimentation, soit des territoires où le taux de suivi des salariés agricoles était en 2018 environ deux fois inférieur à la moyenne nationale.

¹ Décret n° 2021-1547 du 29 novembre 2021 relatif aux modalités de mise en œuvre au sein de la mutualité sociale agricole de l'expérimentation du transfert de certaines activités des médecins du travail à des infirmiers qualifiés en santé au travail.

Le décret précise que les examens concernés donnent lieu à la délivrance de documents médicaux co-signés par le médecin du travail et l'infirmier. Dans les conditions fixées par le protocole de coopération ou lorsqu'il l'estime nécessaire pour tout motif, l'infirmier oriente le travailleur vers le médecin du travail qui réalise alors l'examen sans délai.

Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture doit encore fixer les modèles de documents médicaux utilisables lors des examens faisant l'objet d'un transfert d'activité.

Le décret détaille par ailleurs le **rôle de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) dans le pilotage de l'expérimentation et sa mise en œuvre**. Afin de permettre l'évaluation du dispositif, elle établit un diagnostic initial, des bilans annuels de la mise en œuvre de l'expérimentation ainsi qu'un bilan final au terme de l'expérimentation.

La CCMSA doit présenter les données de ces bilans au **comité de pilotage de l'expérimentation**, composé de représentants des ministres de l'agriculture, de la santé et du travail, des DREETS concernées, de la CCMSA ainsi que des caisses expérimentatrices. Elle doit également présenter ces données à la commission chargée des questions agricoles du conseil d'orientation des conditions de travail (COCT).

Le décret précise enfin que **les indicateurs retenus auront pour objectif de mesurer :**

- l'évolution de la couverture des obligations légales et réglementaires à la charge des services SST ;

- l'effet de l'expérimentation sur l'organisation et le fonctionnement des services SST.

Il est rappelé qu'au Sénat, un amendement de la commission avait entendu préciser dans la loi ces mêmes éléments, en y ajoutant l'évolution dans le ressort des services concernés du suivi des salariés les plus à risque et des saisonniers agricoles¹.

Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture doit encore :

- **fixer la liste des groupes témoins de services SST**, hors champ de l'expérimentation, qui seront suivis dans le cadre de son évaluation ;

- **préciser le contenu des bilans** devant être établis par la CCMSA ainsi que **les indicateurs d'évaluation retenus**.

En l'absence des arrêtés prévus par le décret, l'expérimentation ne peut pas se déployer et l'application de cet article n'est que théorique.

¹ L'Assemblée nationale était revenue, en nouvelle lecture, sur cette proposition.

(2) La simplification effective des modalités d'enregistrement des accidents du travail bénins

L'article 100 a supprimé l'autorisation préalable de la Carsat pour permettre à l'employeur de remplacer la déclaration des accidents du travail n'entraînant ni arrêt de travail, ni soins médicaux par une simple inscription sur un registre ouvert à cet effet.

Pris pour application de cet article, le décret n° 2021-526 du 29 avril 2021¹ n'a pas modifié les conditions auxquelles l'employeur doit répondre pour pouvoir tenir un tel registre, à savoir :

- la présence permanente dans l'entreprise d'un médecin, d'un pharmacien, d'un infirmier diplômé d'État ou d'une personne chargée d'une mission d'hygiène et de sécurité détentrice d'un diplôme national de secouriste complété par le diplôme de sauveteur secouriste du travail ;

- l'existence d'un poste de secours d'urgence ;

- la mise en place d'un comité social et économique (CSE).

Alors qu'il restait auparavant la propriété de la Carsat et devait lui être envoyé chaque fin d'année civile par l'employeur, **le registre est désormais la propriété de l'employeur, qui doit le conserver pour chaque année civile sur le support de son choix pendant une durée de cinq ans.**

Lorsqu'il tient un tel registre, l'employeur doit simplement en informer la Carsat sans délai et par tout moyen conférant date certaine².

La procédure de retrait d'autorisation par la Carsat en cas de manquement de l'employeur dans la tenue ou la communication du registre, ou de disparition des conditions d'octroi, est supprimée en conséquence. Désormais, lorsqu'un agent de contrôle de la Carsat ou un inspecteur du travail constate des manquements, il en informe l'employeur qui doit alors déclarer tout accident dans les conditions de droit commun tant que n'ont pas cessé ces manquements³.

L'article 2 du décret transpose ces dispositions à l'identique dans le régime des salariés agricoles⁴.

¹ Décret n° 2021-526 du 29 avril 2021 relatif aux modalités de déclaration des accidents du travail n'entraînant ni arrêt de travail ni soins médicaux.

² Art. D. 441-2 du code de la sécurité sociale.

³ Art. D. 441-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ Cf. articles D. 751-87, D. 751-89 et D. 751-91 du code rural et de la pêche maritime.

f) *Retraites*

- (1) Les dispositions encadrant la privation du bénéfice de la pension de réversion du conjoint décédé lorsque le conjoint survivant a commis un crime ou un délit à son encontre sont encore inapplicables (article 103)

L'article 103 de la LFSS pour 2021 a aménagé les dispositions introduites par la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019¹, dite « *loi Pradié* », **privant du bénéfice de la pension de réversion le conjoint survivant ayant commis un crime ou un délit à l'encontre du conjoint décédé**, de façon à en assurer la constitutionnalité.

En effet, en vertu du principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789², le juge doit être en mesure d'adapter la peine qu'il prononce en fonction des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur. Or, la loi Pradié conférait un caractère automatique à la peine de privation du bénéfice de la pension de réversion.

Par conséquent, l'article 103 de la LFSS pour 2021 a précisé, au sein des nouveaux articles 221-9-2 et 222-48-3 du code pénal, que cette privation constitue **une peine complémentaire dont le prononcé est obligatoire, sauf à ce que la juridiction décide, par une décision spécialement motivée, de ne pas la prononcer**, en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

En outre, la loi a créé l'article L. 114-22-2 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que, lorsqu'une personne est définitivement condamnée par une juridiction pénale à cette peine complémentaire, **l'une des caisses nationales du régime général en est informée sans délai par le ministère public**.

Cette caisse est chargée, selon des modalités devant être précisées par voie réglementaire, de mettre en œuvre un traitement automatisé aux fins d'assurer la réception et la conservation des informations ainsi transmises par le ministère public et **d'assurer leur utilisation par les seuls organismes de sécurité sociale et de retraite complémentaire dont relèvent les personnes concernées**.

La direction de la sécurité sociale indique que certaines difficultés opérationnelles ont été identifiées au cours des travaux engagés avec les services du ministère de la justice et la Cnav, à qui seront confiées ces missions, et **n'ont pu être résolues de façon satisfaisante à ce jour**. Il s'agit, entre autres, des **modalités de transmission à la Cnav des données**

¹ Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille.

² « La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

d'identification de la personne condamnée et de la victime par les juridictions et du rôle des greffes en la matière.

L'acte réglementaire, dont la publication était prévue pour septembre 2021 par le Gouvernement, n'ayant donc toujours pas été édicté, **les dispositions de l'article 103 de la LFSS pour 2021 demeurent aujourd'hui inapplicables**. Les travaux amorcés poursuivant leur cours, la direction de la sécurité sociale n'a pas pu avancer d'échéance précise à ce stade.

- (2) La possibilité, pour les retraités résidant à l'étranger, de recourir à la biométrie pour prouver leur existence n'est toujours pas effective (article 104)

L'article 104 de la LFSS pour 2021 a ajouté à la sous-section 4 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code de la sécurité sociale un paragraphe 6.

En son sein, l'article L. 161-24, qui codifie des dispositions de l'article 83 de la LFSS pour 2013, prévoit une obligation, pour les bénéficiaires d'une pension de retraite d'un régime obligatoire résidant hors des territoires mentionnés à l'article L. 111-2, de Mayotte, de la Polynésie française ou de Saint-Pierre-et-Miquelon¹ de **justifier chaque année de son existence auprès de l'organisation assurant le versement de sa pension**.

L'article L. 161-24-1, quant à lui, ouvre aux retraités concernés la possibilité d'apporter, dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978², la preuve de leur existence **au travers de dispositifs techniques permettant l'usage de données biométriques adapté à cette preuve**.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, doit, d'une part, préciser les moyens pouvant être utilisés à cette fin et les garanties apportées aux personnes dans l'utilisation de ces dispositifs et l'exercice de leurs droits et, d'autre part, prévoir les conditions d'utilisation par les personnes concernées des outils numériques leur permettant d'effectuer cette démarche.

Ce décret n'a toujours pas été pris, bien que le Gouvernement ait initialement envisagé de le publier en juin ou juillet 2021. D'après la direction de la sécurité sociale, la CNIL rendra son avis sur le projet de décret qui lui est soumis en mai prochain avant que le Conseil d'État ne l'examine, ce qui permet d'envisager une publication d'ici l'été prochain, la désignation d'un sous-traitant par le GIP Union Retraite au cours du second semestre 2022 et **la mise en œuvre effective du dispositif début 2023**.

¹ C'est-à-dire en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et à l'étranger.

² Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Ce retard s'explique par **la conduite, en 2021, d'une expérimentation** visant à assurer la conformité de cet instrument aux attentes des retraités concernés et à la réglementation relative à la protection des données personnelles.

En tout état de cause, la possibilité, pour les retraités concernés, de prouver leur existence en envoyant une photographie d'eux, qui sera comparée à la photographie figurant sur leur titre d'identité, évitera au retraité d'avoir à se déplacer auprès d'une autorité locale souvent éloignée de son domicile pour obtenir un certificat d'existence, ce qui devrait considérablement **simplifier les démarches des Français résidant hors de France**.

En revanche, l'article L. 161-24-2, qui précise que la suspension du versement de la pension dans le cas où le bénéficiaire ne justifie pas de son existence ne peut avoir lieu qu'à l'expiration d'un délai fixé par décret, et l'article L. 161-24-3, aux termes duquel les régimes obligatoires de retraite mutualisent la gestion de la preuve d'existence ainsi que les modalités de son contrôle au moyen du GIP Union Retraite dans des conditions fixées par décret, **sont désormais applicables**.

En effet, le décret n° 2021-390 du 2 avril 2021¹ a créé l'article D. 161-2-27 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que **le GIP Union Retraite désigne parmi ses membres l'organisme chargé de la gestion mutualisée de la preuve** de l'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite installés en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ou à l'étranger, en l'occurrence l'Agirc-Arrco. Celui-ci est le seul à pouvoir demander au bénéficiaire, au plus une fois par an, de fournir un certificat d'existence.

En pratique, l'assuré dispose d'un délai de deux mois pour transmettre son certificat. Aux termes du décret n° 2021-390, la pension de retraite d'un assuré n'ayant pas justifié de son existence peut être suspendue par la caisse de retraite concernée **à l'expiration du délai d'un mois à compter de la date indiquée pour la réception du certificat**, c'est-à-dire trois mois au total. Les caisses conservent toutefois la possibilité de prévoir, dans le cadre de la mutualisation du contrôle de l'existence, **un délai plus long dans certaines circonstances**, comme elles l'ont fait durant la crise sanitaire.

La décision de maintien ou de suspension du versement de la pension prise par l'organisme chargé par le GIP de la gestion mutualisée de la preuve de l'existence du bénéficiaire s'impose aux membres du GIP pour les pensions qu'ils servent éventuellement à celui-ci.

¹ Décret n° 2021-390 du 2 avril 2021 relatif à la mutualisation du contrôle de l'existence des bénéficiaires d'une pension de retraite résidant à l'étranger.

Enfin, le **GIP définit les orientations applicables en matière de lutte contre la fraude** et de maîtrise des risques afférents aux opérations de contrôle de la preuve de l'existence et désigne parmi ses membres l'organisme qui en est chargé. Il s'agit, à titre principal, de la Cnav, ainsi que de l'Agirc-Arrco et de la MSA pour les assurés qui ne relèvent pas du régime général.

Le décret a également ajouté au code de la sécurité sociale un article D. 161-2-28 prévoyant que tout membre du GIP ayant connaissance par tout moyen autre que le mécanisme des certificats d'existence du décès d'un bénéficiaire d'une pension **doit en informer sans délai les autres membres.**

Ces dispositions, conformes à l'intention du législateur, doivent permettre de mieux vérifier l'existence des retraités résidant à l'étranger¹, qui représentent **10 % des retraités et 5 % des montants versés.**

g) Lutte contre la fraude

La LFSS pour 2021 comportait également un volet relatif à la lutte contre la fraude aux prestations sociales relativement fourni, de dix articles (articles 85 à 94) introduits à l'initiative des deux assemblées.

La plupart de ces articles étaient d'application directe et n'appellent donc pas de commentaire dans le présent rapport.

En revanche, **plusieurs articles qui nécessitaient la prise d'actes réglementaires par le Gouvernement ne sont toujours pas applicables à ce jour, ce qui est difficilement acceptable.**

(1) L'application de l'article définissant les conséquences d'une absence d'immatriculation définitive à la sécurité sociale par un assuré étranger

L'article 87 de la LFSS pour 2021 a légalisé des pratiques des caisses de sécurité sociale, en prévoyant expressément qu'une personne étrangère souhaitant s'inscrire à la sécurité sociale se voit attribuer un numéro d'attente (NIA) et en renvoyant, à ce titre, aux dispositions en vigueur en application du dernier alinéa de l'article L. 114-12-1.

Surtout, cet article a détaillé les **conséquences de l'impossibilité par une personne disposant d'un NIA de s'immatriculer définitivement à la sécurité sociale** faute de pouvoir fournir les éléments d'état civil permettant de certifier son identité ou lorsque l'examen de ces pièces révèle une fraude à l'identité. Dans ce cas, les organismes concernés doivent :

- d'une part, **geler le versement de toute prestation**, ce qui correspond à la pratique actuelle ;

¹ En 2020, les principaux pays de résidence de ces retraités étaient l'Algérie, l'Espagne, le Portugal et le Maroc.

- d'autre part, **classer parmi les indus toute somme qui aurait été versée pendant la période où l'intéressé disposait d'un NIA.**

Toutefois, il revenait à un décret en Conseil d'État de fixer les modalités d'application de ce dispositif, notamment les **cas dans lesquels il pourrait être dérogé au gel des prestations et au classement des prestations versées en indus.**

À cette fin, le décret n° 2022-292 du 1^{er} mars 2022 relatif à l'immatriculation des personnes nées à l'étranger en instance d'attribution d'un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques a prévu les dérogations suivantes¹ :

- **l'identification des mineurs pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance ou de la protection judiciaire de la jeunesse** peut être assurée sur la seule base d'un document émanant de ces services ou d'un jugement du tribunal pour enfants attestant la prise en charge du mineur et permettant son identification ;

- l'identification des **légionnaires** peut être assurée sur la seule base d'une carte d'identité militaire ;

- l'identification des **personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire** par décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ou de la Cour nationale du droit d'asile peut être assurée sur la seule base du récépissé attestant la reconnaissance du statut de réfugié ou le bénéfice de la protection subsidiaire et des éléments d'état civil reconstitués l'OFPRA ;

- pour les **demandeurs d'une pension ou d'une rente en qualité d'ayants-droit pouvant se prévaloir de l'application d'un règlement européen**, les formulaires de demande prévus par ce règlement tiennent lieu de justificatif d'état civil dès lors qu'ils contiennent l'ensemble des éléments d'état civil du demandeur, y compris sa filiation, et que ces éléments sont certifiés par les autorités ayant délivré le formulaire.

Ces dérogations paraissent proportionnées au but recherché par le législateur et n'appellent pas de commentaire particulier.

(2) La non-application des mesures relatives aux professionnels de santé convaincus de fraude

Introduits à l'initiative du Sénat, les articles 93 et 94 concernent les professionnels de santé convaincus de fraude.

Ainsi, l'article 93 instaure une **exception à l'obligation de paiement sous sept jours des professionnels de santé par l'assurance maladie lorsque le professionnel a été sanctionné définitivement pour fraude.** Plus précisément, l'assurance maladie peut déroger à cette obligation de remboursement sous sept jours dès lors que le professionnel de santé a été

¹ Ces dérogations sont codifiées à l'article R. 114-8 du code de la sécurité sociale.

sanctionné définitivement pour fraude moins de deux ans auparavant. Ce délai pourrait alors être porté à trente jours à la seule fin de permettre de contrôler la régularité du paiement.

Pour sa part, l'article 94 prévoit un **déconventionnement d'office dès lors qu'un professionnel a été définitivement sanctionné ou condamné pour fraude à deux reprises dans une période de moins cinq ans**. La détermination des modalités d'application de ce dispositif, notamment la durée du déconventionnement, était renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Les décrets prévus par ces deux articles n'ayant pas été pris par le Gouvernement, **ils ne sont donc toujours pas applicables, ce qui interroge quant à la volonté affichée par le Gouvernement de s'attaquer réellement à l'ensemble des canaux de la fraude sociale**.

(3) L'absence d'application de deux mesures anciennes dont le Sénat avait essayé d'imposer l'entrée en vigueur en 2021

Enfin, bien que ne figurant pas dans la LFSS pour 2021, deux dispositions méritent un commentaire particulier.

Il s'agit, en effet, de dispositifs anciens dont la Cour des comptes avait souligné et vivement regretté l'absence d'application dans une enquête remise à la commission des affaires sociales en septembre 2020. Cela concerne :

- d'une part, les dispositions de l'article L. 162-1-14-2 du code de la sécurité sociale permettant à l'assurance maladie d'extrapoler les indus d'un professionnel de santé à partir d'un échantillon représentatif. La Cour avait souligné que, faute de décret, **lorsque l'assurance maladie contrôle des échantillons de factures, elle ne peut, sous réserve de certaines jurisprudences qui lui sont favorables, constater des indus qu'au titre de ces seules factures, alors même qu'elles ne représentent souvent qu'une part limitée des facturations irrégulières** « en série » (comme la surcotation systématique de certains actes). La Cour en avait conclu qu'afin que l'assurance maladie rentre dans ses fonds, *« il importe que les dispositions législatives qui prévoient depuis 2010 l'extrapolation des indus détectés sur des échantillons représentatifs de facturations au titre de certains types de frais (pharmacie, fourniture de dispositifs médicaux, transport, biologie) fassent enfin l'objet de mesures réglementaires d'application »* ;

- d'autre part, les dispositions de l'article L. 162-15-1 du code de la sécurité sociale qui donnent aux CPAM, depuis 2007, la faculté de **déconventionner d'urgence des professionnels de santé** lorsque la violation des engagements prévus par la convention est particulièrement grave ou qu'il en résulte pour l'organisme un préjudice financier.

Afin de mettre un terme à cette situation profondément anormale et concernant des dispositifs anti-fraude énumérés votés depuis plus de dix ans par le Parlement, le Sénat avait adopté un article prévoyant qu'ils s'appliquent :

- dès la publication des décrets d'application qu'ils prévoient ;
- mais au plus tard le 1^{er} octobre 2021.

Cet article avait été supprimé en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale contre l'engagement par le Gouvernement de prendre lesdites mesures respectivement avant fin 2020 et au premier semestre de 2021. **La carence persistante du Gouvernement en la matière n'est donc pas acceptable.**

2. Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » parue au JO n° 302 du 15 décembre 2020 (rectificatif paru au JO n° 300 du 26 décembre 2021)

La loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique, issue d'une initiative parlementaire, fait l'objet d'une application presque intégrale, **95 % des mesures d'application ayant été prises.**

Ce bon taux d'application s'explique probablement par la place prise par l'insertion par l'activité économique au cœur de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ainsi que dans le plan France relance. Les mesures du titre I^{er}, qui ont toutes été rendues applicables en 2021, devaient en effet contribuer à concrétiser la promesse du Président de la République de porter de 140 000 à 240 000 le nombre de contrats d'insertion sur le quinquennat.

a) La mise en œuvre du « Pass IAE »

(1) L'entrée en vigueur de la réforme de la prescription des parcours

L'article 1^{er} de la loi du 14 décembre 2020 a assoupli les procédures ouvrant droit à un parcours d'insertion par l'activité économique (IAE), notamment en supprimant l'agrément de Pôle emploi et en rendant possible l'auto-prescription par les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Ses dispositions devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard six mois après la publication de la loi – soit, faute de décret, le 15 juin 2021.

Son application effective a cependant dû attendre le **décret en Conseil d'État du 30 août 2021**¹, lequel définit les nouvelles modalités relatives au parcours d'IAE, ou « Pass IAE », notamment les conditions de prescription d'un parcours par un prescripteur habilité ou une SIAE, les règles d'éligibilité à ce parcours ainsi que les modalités applicables en matière de prolongation et d'aides financières.

Ainsi, l'éligibilité d'une personne à un parcours d'IAE doit désormais être déclarée auprès des services de l'État au moyen d'un **service dématérialisé, la « Plateforme de l'inclusion »**. Un diagnostic individuel sur la situation et les besoins du bénéficiaire doit être réalisé au préalable par le prescripteur ou la SIAE. L'éligibilité d'une personne est appréciée en fonction de ses difficultés sociales et professionnelles ainsi que de son besoin d'accompagnement renforcé.

L'auto-prescription par les structures est possible pour les personnes qui sont soit bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit demandeurs d'emploi depuis 24 mois ou plus. Elle est également permise pour des personnes répondant à plusieurs **critères complémentaires**² définis par un **arrêté de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du 1^{er} septembre 2021, modifié par un arrêté du 12 avril 2022**³ : justifier d'études de niveau 3 ou inférieur, être âgé de moins de 26 ans ou de plus de 50 ans, sortir de l'aide sociale à l'enfance (ASE), être demandeur d'emploi depuis 12 mois ou plus, être reconnu travailleur handicapé, etc.

Les déclarations d'éligibilité à un parcours effectuées par une SIAE sont **contrôlées l'année suivant leur enregistrement** par la direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)⁴. À défaut de présentation des pièces justificatives demandées, le préfet de département peut décider de suspendre pour une durée déterminée ou de retirer à la structure la capacité à prescrire un parcours d'IAE⁵. Lorsqu'il est constaté que des personnes déclarées éligibles n'en remplissaient pas les conditions, il peut en outre supprimer tout ou partie de l'aide attribuée au titre des heures réalisées durant le parcours de la personne et demander à l'employeur le reversement des sommes indûment versées⁶.

¹ Décret n° 2021-1128 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique.

² Deux de ces critères doivent être réunis pour permettre l'auto-prescription par une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ou une association intermédiaire (AI), tandis que trois critères doivent être vérifiés s'il s'agit d'une entreprise d'insertion (EI) ou d'un atelier et chantier d'insertion (ACI).

³ Arrêté du 1^{er} septembre 2021 fixant la liste des critères d'éligibilité des personnes à un parcours d'insertion par l'activité économique et des prescripteurs mentionnés à l'article L. 5132-3 du code du travail – Annexe 2.

⁴ Art. R. 5132-1-12 du code du travail.

⁵ Art. R. 5132-1-13 et R. 5132-1-14 du code du travail.

⁶ Art. R. 5132-1-15 du code du travail.

L'arrêté du 1^{er} septembre 2021 dresse par ailleurs la **liste des prescripteurs** pouvant apprécier l'éligibilité des personnes à un parcours. Il permet également au préfet de département d'habiliter des organismes prescripteurs pour une durée de cinq ans au plus, renouvelable, après avis du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)¹.

Le décret du 30 août 2021 ouvre la possibilité aux prescripteurs de conclure avec les SIAE des **conventions de coopération** pour définir leurs engagements respectifs en matière d'accueil, de suivi et d'accompagnement des personnes déclarées éligibles et favoriser leur accès ultérieur au marché du travail².

À la suite de la déclaration par une SIAE d'une date de début de contrat de travail pour une personne déclarée éligible, le récépissé délivré *via* la Plateforme de l'inclusion ouvre droit aux **aides financières** pour ce contrat³.

Le décret définit également les **modalités de traitement des données à caractère personnel** dans le cadre de la Plateforme de l'inclusion⁴. Un arrêté du 22 septembre 2021 établit la liste des données à caractère personnel pouvant être enregistrées dans ce traitement, qui comprennent notamment des informations relatives au parcours professionnel, à la candidature et au contrat du bénéficiaire, et habilite les personnels des SIAE à être destinataires de tout ou partie de ces données⁵. Le décret du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques est par ailleurs complété pour désigner les finalités et les responsables du traitement⁶.

(2) Les dispositions transitoires applicables aux associations intermédiaires (AI)

La loi du 14 décembre 2020 a prévu des dispositions transitoires applicables aux AI. En effet, seule une partie des salariés en insertion au sein des AI étaient soumis à l'agrément de Pôle emploi avant la réforme.

L'article 8 prévoyait ainsi que l'intégration dans la réforme du « Pass IAE » des salariés en AI non concernés par la procédure d'agrément (salariés mis à disposition hors secteur marchand ou dans le secteur marchand pour une durée hebdomadaire inférieure à 16 heures) pourrait

¹ Arrêté du 1^{er} septembre 2021 – Annexe 1.

² Art. R. 5132-1-11 du code du travail.

³ Art. R. 5132-1-9 du code du travail.

⁴ Art. R. 5132-1-20 à R. 5132-1-23 du code du travail.

⁵ Arrêté du 22 septembre 2021 relatif à la mise en œuvre du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « plateforme de l'inclusion ».

⁶ Décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire.

entrer en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard un an après la publication de la loi.

Sans fixer explicitement une telle date d'entrée en vigueur, l'article 2 du décret en Conseil d'État précité du 30 août 2021 dispose que, jusqu'au 30 novembre 2021, ces personnes sont réputées éligibles à un parcours, sans formalités particulières à accomplir. Le « Pass IAE » concerne donc ces salariés **depuis le 1^{er} décembre 2021**. Une instruction DGEFP en date du 19 octobre 2021 précise qu'à partir de cette date et jusqu'au 30 novembre 2023, l'ensemble des salariés concernés sont automatiquement déclarés éligibles sur la Plateforme de l'inclusion¹.

(3) L'évolution de l'action et du contrôle de l'État

Le décret du 30 août 2021 complète le contenu des **conventions entre le préfet et les SIAE**. Celles-ci doivent notamment préciser le secteur d'activité et le champ d'intervention territorial des SIAE. Le préfet tient compte, pour conclure une telle convention, de la qualité du projet d'insertion proposé.

Enfin, la dénomination du Fonds départemental pour l'insertion (FDI) devient : « **Fonds de développement de l'inclusion** ». Celui-ci peut désormais être géré par le préfet de région². Ce dernier a dans tous les cas la possibilité d'attribuer des concours financiers du FDI³.

b) Les modalités d'application du CDI inclusion senior

L'article 2 de la loi du 14 décembre 2020 permet à des personnes âgées d'au moins 57 ans rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières de conclure avec une SIAE un contrat à durée indéterminée (CDI).

Un **décret simple du 30 août 2021** est venu préciser les modalités de conclusion et d'exécution de ce « CDI inclusion senior »⁴.

Une personne remplissant les conditions peut conclure un tel CDI à l'issue d'un **délai minimal de 12 mois** après le début de son parcours d'IAE. Ce contrat est conclu après examen par la SIAE de la situation de la personne au regard de l'emploi et des actions d'accompagnement et de formation effectuées dans le cadre du CDD précédent⁵.

¹ Instruction n° DGEFP/SDPAE/MIP/2021/212 du 19 octobre 2021 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures relatives à l'insertion par l'activité économique (IAE) prévues par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

² Art. R. 5132-45 du code du travail.

³ Art. R. 5132-47 du code du travail.

⁴ Décret n° 2021-1129 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique et à l'expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion.

⁵ Art. D. 5132-10-5-1, D. 5132-10-15, D. 5132-26-9 et D. 5132-43-11 du code du travail.

L'embauche en CDI inclusion doit être déclarée par voie dématérialisée via la Plateforme de l'inclusion (cf. *supra*). Le nombre de ces CDI est **limité à 20 % du nombre de postes d'insertion conventionnés** occupés à temps plein au sein de la structure. Ce taux peut être porté à 30 % par dérogation accordée par le préfet de département lorsque la situation de la SIAE le justifie¹.

Le décret en Conseil d'État précité du 30 août 2021 précise quant à lui les **modalités d'attribution de l'aide au poste** pour ces CDI inclusion. Son montant, dégressif, est égal à 100 % du montant socle de l'aide au poste pour la première année d'exécution du CDI, puis à **70 % du montant socle à compter de la deuxième année**. Cette aide financière est comprise dans le quota de postes fixé dans la convention entre le préfet et la SIAE. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'emploi et du budget doit préciser les conditions de son versement².

c) Les possibilités de dérogation au plafond horaire de mises à disposition par une association intermédiaire

L'article L. 5132-9 du code du travail dispose que la mise à disposition par une association intermédiaire (AI) d'un même salarié auprès d'employeurs de droit privé ne peut excéder une durée fixée par décret à **480 heures** sur une période de 24 mois à compter de la première mise à disposition.

L'article 4 de la loi du 14 décembre 2020 prévoit toutefois que le **préfet de département peut autoriser une AI à déroger à ce plafond**, pour une durée maximale de trois ans renouvelable, dans des conditions définies par décret.

Le décret simple précité du 30 août 2021 précise les critères fixés par la loi pour mettre en œuvre cette disposition. Ainsi, le préfet de département peut, **après consultation du CDIAE**, accorder cette dérogation à partir des **deux critères cumulatifs** suivants :

- en tenant compte de la nature et de l'intensité des activités exercées par les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) dans le département ;

- après **examen du bilan d'activité transmis par l'AI** en application de l'article R. 5132-13 du code du travail qui précise notamment, pour les salariés en insertion, les actions mises en œuvre et leurs résultats à l'issue du parcours dans la structure³.

Une instruction ministérielle du 19 octobre 2021 précise que les AI souhaitant solliciter cette dérogation doivent saisir une demande sur la plateforme « *demarches-simplifiees.fr* ». Cette demande est « *étayée par tout*

¹ Art. D. 5132-10-5-2, D. 5132-10-17, D. 5132-26-11 et D. 5132-43-13 du code du travail.

² Art. R. 5132-8-2, R. 5132-10-13-2, R. 5132-24-2 et R. 5132-39-1 du code du travail.

³ Art. D. 5132-18-1 du code du travail.

document utile permettant d'objectiver sa pertinence et de faciliter le travail d'instruction (étude de marché, détails de la nature des activités concernées, des entreprises ciblées et des secteurs d'activité dans lesquels l'AI entend développer son activité de mise à disposition en direction du secteur marchand, les marchés clausés ou réservés visés, etc.) »¹.

À noter que le décret n'a pas pris acte de la suppression, à compter du 15 juin 2021, du seuil horaire en deçà duquel les salariés mis à disposition par une AI dans le secteur marchand n'étaient pas soumis à l'agrément de Pôle emploi (**article 1^{er}** de la loi du 14 décembre 2020) : l'article R. 5132-18 du code du travail continue ainsi à fixer un seuil de 16 heures qui est désormais sans objet.

d) Le lancement de l'expérimentation du « contrat passerelle »

L'**article 5** de la loi du 14 décembre 2020 a prévu la mise en place, pour une durée de trois ans, d'une **expérimentation dite du « contrat passerelle » visant à faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion** dans une EI ou un ACI, en leur permettant d'être mises à disposition d'une entreprise utilisatrice, dans les conditions prévues pour le prêt de main d'œuvre².

Le Sénat avait veillé à préciser le cadre législatif de ce dispositif en ajoutant une condition d'ancienneté de quatre mois dans un parcours d'IAE pour les bénéficiaires, en limitant les mises à disposition à une durée de trois mois renouvelable une fois et en dispensant de période d'essai un salarié embauché à la suite d'un « contrat passerelle ».

Le décret simple précité du 30 août 2021³ prévoit que la mise à disposition d'un salarié à ce titre ouvre droit, pour la structure prêteuse, à une **aide financière au titre de l'accompagnement socio-professionnel individualisé** visant à favoriser la réalisation de son projet professionnel et à faciliter son embauche. L'EI ou l'ACI conclut avec le préfet de département une **convention** comportant notamment les modalités de cet accompagnement.

Le montant de l'aide financière a été fixé à **2 050 euros pour chaque poste occupé à temps plein sur six mois** par arrêté conjoint des ministres chargés de l'emploi et du budget en date du 10 décembre 2021⁴. Le décret

¹ *Instruction n° DGEFP/SDPAE/MIP/2021/212 du 19 octobre 2021 relative à la mise en œuvre opérationnelle des mesures relatives à l'insertion par l'activité économique (IAE) prévues par la loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».*

² *Cf. art. L. 8241-2 du code du travail.*

³ *Décret n° 2021-1129 du 30 août 2021 relatif à l'insertion par l'activité économique et à l'expérimentation visant à faciliter le recrutement par les entreprises de droit commun de personnes en fin de parcours d'insertion – Article 2.*

⁴ *Arrêté du 10 décembre 2021 fixant le montant de l'aide financière versée au titre du contrat passerelle conclu par une entreprise d'insertion ou un atelier et chantier d'insertion. Un montant spécifique de 1 548 euros a également été fixé pour Mayotte.*

du 30 août 2021 précise que cette aide ne peut se cumuler pour un même poste avec une autre aide à l'emploi financée par l'État.

Le décret détaille en outre les **modalités de l'évaluation** de l'expérimentation. Il prévoit que l'EI ou l'ACI transmet chaque année au préfet un bilan précisant, pour les salariés mis à disposition dans le cadre du « contrat passerelle », les actions mises en œuvre et leurs résultats à l'issue du parcours dans la structure. Au vu de ce bilan, le préfet examine, pour chaque structure prêteuse, le nombre de personnes embauchées par un employeur autre qu'une SIAE à l'issue de la mise à disposition. Le ministre chargé de l'emploi réalisera un rapport intermédiaire d'évaluation un an avant le terme de l'expérimentation, puis un rapport final six mois avant ce terme.

e) La possibilité de cumul entre un contrat d'insertion et un autre contrat de travail à temps partiel

Le dispositif de **l'article 6**, introduit à l'initiative du rapporteur du Sénat Frédérique Puissat, vise à favoriser le cumul entre un contrat d'insertion et un autre contrat de travail à temps partiel en dérogeant, sous conditions, à la durée de travail hebdomadaire minimale de 20 heures au sein d'une EI, d'une AI ou d'un ACI.

Les conditions dans lesquelles cette dérogation peut être accordée par le préfet sont précisées par le décret n° 2021-1129 du 30 août 2021.

Après examen par la SIAE de la situation du salarié au regard de l'emploi ainsi que des actions d'accompagnement et de formation conduites dans le cadre de son parcours d'insertion, le préfet peut autoriser cette dérogation sous les conditions suivantes :

- la dérogation ne peut pas être accordée au titre d'un contrat de travail à temps partiel conclu avec une autre SIAE ou une entreprise adaptée ;

- elle ne peut être autorisée que **4 mois après l'entrée en parcours** d'IAE du salarié ;

- la période durant laquelle il peut être dérogé à la durée minimale hebdomadaire de travail ne peut excéder **6 mois** ;

- la dérogation **peut être renouvelée une fois** après examen de la situation de l'intéressé par le préfet¹.

La demande de dérogation intervient **soit à l'initiative de la SIAE, soit à l'initiative du salarié en accord avec celle-ci**. Dans le premier cas, la structure doit transmettre au préfet tout document visant à établir une promesse d'embauche pour un contrat à temps partiel avec un autre employeur, ainsi qu'un document précisant les actions d'accompagnement

¹ Art. D. 5132-10-5-3, D. 5132-26-12 et D. 5132-43-14 du code du travail.

dans l'emploi qu'elle envisage de mettre en œuvre pendant la période dérogatoire¹.

Il est rappelé que l'article 6 de la loi du 14 décembre 2020 permet parallèlement de déroger à la durée minimale hebdomadaire de travail en contrat à temps partiel de droit commun, fixée à défaut d'accord de branche à 24 heures, afin de suivre une logique de « vases communicants » entre le CDDI et le contrat de travail classique.

Le décret n° 2021-1128 du 30 août 2021 adapte par ailleurs les **règles relatives aux dérogations à la durée hebdomadaire minimale de travail en atelier et chantier d'insertion (ACI)**. À l'initiative de l'employeur, une **dérogation collective** peut désormais être accordée par le préfet pour tous les salariés en contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI) présentant des difficultés communes particulièrement importantes au sein d'un ACI².

f) La prolongation de l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

Les **articles 9 à 11** prolongent pour cinq ans et étendent de 10 à 60 territoires l'expérimentation lancée par la loi du 29 février 2016 tendant à lutter contre le chômage de longue durée. Ce dispositif consiste à permettre l'embauche en contrat à durée indéterminée par des entreprises à but d'emploi (EBE) de l'ensemble des personnes durablement privées d'emploi sur un territoire. Ces EBE ont vocation à développer des activités utiles à la collectivité et n'entrant pas en concurrence avec l'économie de marché. La rémunération des personnes ainsi embauchées est quasi intégralement couverte par une subvention versée par l'État et complétée par le département.

Aucun décret n'étant intervenu pour anticiper l'entrée en vigueur différée de l'expérimentation, comme le permettait **l'article 11**, celle-ci est entrée en application le 1^{er} juillet 2021.

Sur le fondement de l'article 11, **le décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée »** définit les modalités d'application des dispositions des articles 9 à 11. Il précise notamment les conditions d'habilitation des territoires expérimentaux, les modalités d'attribution des subventions versées aux entreprises conventionnées et leur financement, la procédure de conventionnement avec les entreprises, la composition des comités locaux pour l'emploi mis en place par les collectivités expérimentatrices dans le but de définir un programme d'actions pour la mise en œuvre de l'expérimentation.

¹ Art. D. 5132-10-5-4, D. 5132-26-13 et D. 5132-43--15 du code du travail.

² Art. D. 5132-43-8 à D. 5132-43-10 du code du travail.

Il a été **modifié par le décret n° 2021-1742 du 22 décembre 2021**¹. Celui-ci modifie les conditions de validité de décisions du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds d'expérimentation, en supprimant la condition de *quorum* dont la définition est renvoyée aux statuts de l'association. Il modifie les modalités de désignation de certains des membres des comités locaux pour l'emploi et ouvre la possibilité au représentant de l'EPCI dont relève le territoire habilité pour l'expérimentation de présider le comité, alors que la présidence ne pouvait être exercée que par l'élu représentant le département dont relève la collectivité territoriale habilitée. Les règles de validité des décisions des comités locaux, dont les conditions de *quorum*, sont également modifiées.

Le décret précise que **les emplois qui peuvent être financés par la contribution au développement de l'emploi sont tous les emplois supplémentaires créés, y compris les fonctions d'encadrement et de supervision dans la limite de 10 %** des équivalents temps plein (ETP) recrutés par la structure, et non uniquement ceux des personnes privées durablement d'emploi au sens de l'expérimentation. Il modifie également les modalités d'application de la dotation d'amorçage versée à raison de chaque ETP supplémentaire recruté par l'entreprise conventionnée exerçant une activité non concurrente de celles déjà présentes sur le territoire. Il rend enfin facultative la participation des départements au financement de la contribution temporaire au démarrage et au développement.

Aux termes de l'**article 10**, les collectivités territoriales qui souhaitent se porter candidates à l'expérimentation doivent satisfaire aux conditions définies dans un cahier des charges fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi et avoir recueilli l'accord du président du conseil départemental.

L'**arrêté du 7 juin 2021** relatif à l'approbation du cahier des charges « Appel à projets - Expérimentation "territoire zéro chômeur de longue durée" » a défini ce cahier des charges en précisant les modalités d'analyse des candidatures (définition du territoire candidat, actions préparatoires menées, plan d'action de mise en œuvre du droit à l'emploi), le système de notation des candidatures par une série de critères, la procédure applicable pour déposer une candidature et son processus d'examen².

En outre, l'**article 10** institue un fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée chargé, comme le prévoyait la précédente expérimentation créée par la loi du 29 février 2016, de financer une fraction du montant de la rémunération des emplois supplémentaires créés par les entreprises de l'économie sociale et solidaire. Ainsi que le prévoit cet article, la composition du conseil d'administration de l'association gestionnaire du

¹ Décret n° 2021-1742 du 22 décembre 2021 modifiant le décret n° 2021-863 du 30 juin 2021 relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée ».

² Par ailleurs, un cahier des charges spécifique aux outre-mer et à la Corse a été défini par l'arrêté du 13 avril 2022.

fonds d'expérimentation est fixée par décret en Conseil d'État. Le chapitre I^{er} du **décret n° 2021-863 du 30 juin 2021** relatif à l'expérimentation « territoire zéro chômeur de longue durée » fixe ainsi les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'association gestionnaire, dont la composition de son conseil d'administration.

L'article 9 prévoit qu'au plus tard dix-huit mois avant le terme de l'expérimentation, le fonds d'expérimentation dresse le bilan de l'expérimentation dans un rapport et qu'au plus tard douze mois avant le terme de l'expérimentation, un comité scientifique réalise l'évaluation de l'expérimentation afin de déterminer les suites qu'il convient de lui donner. Ces rapports, qui n'ont pas encore été rédigés compte tenu des délais fixés par la loi, devront être adressés au Parlement et au ministre chargé de l'emploi et rendus publics.

Au 31 mars 2022, 21 territoires étaient habilités pour mener l'expérimentation¹. Depuis la promulgation de la loi du 14 décembre 2020, les territoires habilités sont les suivants :

- par l'arrêté du 3 décembre 2021 :

- la commune de Pont-Château (Loire-Atlantique) ;
- le Territoire objectif plein emploi des 5 du Châtelleraudais (Vienne), comprenant les communes de Cenon-sur-Vienne, Colombiers, Naintré, Scorbé-Clairvaux et Thuré ;
- le secteur de Ménimur de la commune de Vannes (Morbihan) ;

- par l'arrêté du 23 décembre 2021 :

- la commune du Teil (Ardèche) ;
- le territoire du Centre Ouest Bretagne (départements des Côtes-d'Armor et du Morbihan) comprenant les communes de Lescouët-Gouarec, Plélauff, Plouguernevel, Rostrenen, Langoëlan, Guémené-sur-Scorff, Locmalo, Ploërdut.

- par l'arrêté du 10 février 2022 :

- Echirolles-Ouest (Isère) ;
- Saumur Hauts-quartiers/Chemin Vert (Maine-et-Loire) ;
- commune de Montreuil-Bellay (Maine-et-Loire) ;
- Paris 19^e - Rosa Parks (Paris)².

¹ <https://www.tzclld.fr/decouvrir-lexperimentation/les-territoires/>

² En outre, un arrêté en date du 15 avril 2022 a habilité deux territoires supplémentaires : Castillon-la-Bataille (Gironde) et Bouffémont-Attainville-Moisselles (Val-d'Oise), portant le nombre total de territoires habilités à 23.

Aux termes de l'**article 10**, lorsque le nombre maximal de territoires fixé par la loi aura été atteint, des territoires supplémentaires pourront être habilités, à titre dérogatoire, par décret en Conseil d'État.

g) L'imputation forfaitaire sur le compte personnel de formation des demandeurs d'emploi du montant des formations financées par des fonds publics ou mutualisés

L'**article 14** permet une imputation forfaitaire sur le compte personnel de formation (CPF) des demandeurs d'emploi du montant des formations financées par des fonds publics ou mutualisés.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu que lorsqu'un demandeur d'emploi accepte une formation financée par la région, par un opérateur de compétences (Opcw), par Pôle emploi ou par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph), son CPF est débité du montant correspondant, dans la limite des droits inscrits.

L'article 14 a modifié ces dispositions afin de **renvoyer à un décret les modalités selon lesquelles le CPF du demandeur d'emploi peut être débité**. Ce débit n'est ainsi plus systématique mais opéré en fonction notamment de la situation sociale et professionnelle de l'intéressé. Le renvoi des modalités d'application à un décret devait également permettre de lever certaines difficultés de mise en œuvre du dispositif, nées du fait que les régions ne sont pas toujours en mesure de communiquer en temps utile à la Caisse des dépôts et consignations, qui gère le CPF, les informations relatives au coût exact des formations qu'elles financent¹.

Ce décret n'a toujours pas été pris. Le dispositif n'est donc pas applicable depuis sa modification par la loi du 14 décembre 2020.

h) La prolongation de l'expérimentation sur les contrats de travail à temps partagé aux fins d'employabilité

L'**article 15** prolonge de deux ans l'expérimentation tendant à permettre la conclusion de contrats de travail à temps partagé aux fins d'employabilité, créée par l'article 115 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Cette expérimentation consiste à développer la conclusion de contrats de travail à temps partagé à fin d'employabilité au bénéfice de personnes connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi : personnes qui sont inscrites à Pôle emploi depuis au moins six mois, bénéficiaires de minima sociaux, handicapées, ou âgées de plus de cinquante ans ou de faibles niveaux de formation. Le recours au travail à temps partagé

¹ Rapport n° 17 (2020-2021) de Mme Frédérique Puissat, fait au nom de la commission des affaires sociales, sur la proposition de loi relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

a pour objet la mise à disposition d'un salarié par une entreprise de travail à temps partagé au bénéfice d'un client utilisateur pour l'exécution d'une mission. Dans le cadre de l'expérimentation, le salarié bénéficie durant son temps de travail d'actions de formation et d'un abondement majoré de son compte personnel de formation.

L'expérimentation prévue par la loi du 5 septembre 2018 devait prendre fin au 31 décembre 2021 et faire l'objet d'un rapport portant sur les conditions de son éventuelle pérennisation transmis au Parlement avant le 30 juin 2021. En raison des perturbations intervenues sur le marché du travail du fait de la crise sanitaire, **l'article 15** a prolongé de deux ans la durée de l'expérimentation, en fixant son terme au 31 décembre 2023 et la date de remise du rapport d'évaluation au 30 juin de la même année. Il a aussi prévu que **le Gouvernement remette au Parlement un rapport intermédiaire sur les conditions d'application de ce dispositif, au plus tard le 30 juin 2021. Ce rapport été transmis au Parlement le 23 mars 2022.**

3. Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire parue au JO n° 50 du 27 février 2021

La loi du 26 février 2021 a créé l'article L. 224-7-1 du code monétaire et financier, qui consacre **le droit de toute personne à bénéficier gratuitement d'informations relatives aux produits d'épargne retraite auxquels elle a souscrit au cours de sa vie**, au moyen du site *Info retraite*, géré par le GIP Union Retraite. Il est prévu que les gestionnaires de ces produits assurent, au travers d'une convention avec le GIP, le financement des moyens nécessaires au développement, au fonctionnement et à la publicité de ce service.

Un décret en Conseil d'État devait **définir la liste des produits d'épargne retraite concernés**, outre les plans d'épargne retraite mentionnés à l'article L. 224-1 du code monétaire et financier. L'article R. 224-6-1 du même code, issu du décret n° 2021-814 du 25 juin 2021¹, précise désormais que ces dispositions s'appliquent :

- aux produits dont les droits sont transférables dans un plan d'épargne retraite², à savoir :

- les contrats de prévoyance et de retraite supplémentaire des professions non salariées ayant pour objet l'acquisition et la jouissance de droits viagers personnels³ ;

- les plans d'épargne retraite populaires¹ ;

¹ Décret n° 2021-814 du 25 juin 2021 portant la liste des produits d'épargne couverts par la loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats d'épargne retraite supplémentaire.

² Article L. 224-40 du code monétaire et financier, 1° à 7° du I.

³ Article L. 144-1 du code des assurances.

- les contrats relevant du régime de retraite complémentaire institué par la Caisse nationale de prévoyance de la fonction publique² ;
 - les contrats de complémentaire retraite des hospitaliers³ ;
 - les contrats souscrits dans le cadre des régimes gérés par l'Union mutualiste retraite ;
 - les plans d'épargne pour la retraite collectifs⁴ ;
 - les contrats souscrits dans le cadre d'un régime de retraite supplémentaire auquel les salariés sont affiliés à titre obligatoire, lorsque ces derniers ne sont plus tenus d'y adhérer⁵ ;
- aux produits d'épargne retraite dont les cotisations sont assujetties à l'impôt sur le revenu en application de l'article 82 du code général des impôts ;
 - aux contrats de retraite à prestations définies répondant aux caractéristiques mentionnées à l'article L. 137-11-2 du code de la sécurité sociale ;
 - aux plans d'épargne retraite⁶ ;
 - aux produits de retraite correspondant aux régimes de retraite supplémentaire par rente des élus locaux⁷ ;
 - aux contrats de retraite mutualiste du combattant⁸.

L'article L. 224-7-1 du code monétaire et financier devait entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard dix-huit mois après la promulgation de la loi du 26 février 2021. **Ce délai limite a été respecté de justesse**, le décret n° 2021-814 du 25 juin 2021 ayant fixé la date d'entrée en vigueur de ces dispositions au 1^{er} juillet 2022.

4. Loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification parue au JO n° 99 du 27 avril 2021

La loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite « loi Rist », visait, dans le sillage du Ségur de la santé et du rapport de la mission présidée par le Professeur Olivier Claris sur la gouvernance de l'hôpital, à engager un choc de confiance et de simplification à travers différentes mesures, parfois disparates, comme l'assouplissement

¹ Article L. 144-2 du code des assurances.

² Article L. 132-23 du code des assurances.

³ Article L. 132-23 du code des assurances.

⁴ Article L. 3334-1 du code du travail.

⁵ Article 83 du code général des impôts, 2°.

⁶ Article L. 224-1 du code monétaire et financier.

⁷ Articles L. 2123-27, L. 3123-22 et L. 4135-22 du code général des collectivités territoriales.

⁸ Article L. 222-2 du code de la mutualité.

des possibilités de prescription par les sages-femmes et les masseurs-kinésithérapeutes, l'évolution de la gouvernance hospitalière par la simplification et l'implication des parties prenantes, la lutte contre les abus liés à l'intérim médical, la création du service d'accès aux soins, ou encore la restauration du service, aux côtés du pôle, comme modalité d'organisation interne de l'hôpital.

Son application demeure largement insuffisante : si la circulaire « Claris » du 6 août 2021, sans avoir aucune valeur réglementaire, a permis de préciser certaines de ses dispositions, **le taux d'application de la loi n'est que de 41 %**. Il faut pourtant noter que, sur les 45 articles que comporte cette loi, la plupart sont d'application directe. Il en va ainsi des demandes de rapports, dont aucune n'est toutefois satisfaite au 31 mars 2022.

a) Hormis une application effective des nouveaux protocoles de coopération, de lourdes insuffisances concernant les modalités d'exercice des professionnels de santé hors hôpital

(1) Des dispositions législatives concernant l'exercice en pratique avancée et les protocoles de coopération imparfaitement appliqués.

Créant à l'origine une profession médicale intermédiaire, **l'article 1** a été remanié en première lecture en commission et en séance à l'Assemblée nationale, pour aboutir à une **demande de rapport sur la mise en place des auxiliaires médicaux en pratique avancée et des protocoles de coopération**. Ce rapport, dont la publication était demandée dans un **délai de six mois**, doit contenir des **propositions** permettant d'accélérer le déploiement de la pratique avancée. Ayant adopté un amendement de suppression de cet article dénué de portée normative, la commission s'étonne de ce que, malgré un avis favorable sur cet article en première lecture à l'Assemblée nationale et un avis favorable sur l'amendement de rétablissement de l'article en première lecture au Sénat, le Gouvernement n'ait toujours pas publié ce rapport auquel il semblait manifestement tenir. L'échéancier de Légifrance mentionne simplement une « publication éventuelle ».

D'application directe, **l'article 2** visant à affirmer la coopération entre les professionnels de santé et sociaux de l'éducation nationale n'appelle pas de remarque particulière.

Le décret visant à appliquer les articles insérés dans le code de la santé publique par **l'article 3**, qui étend les dispositions relatives aux protocoles locaux de coopération en vigueur au sein des équipes hospitalières aux professionnels de santé exerçant en ambulatoire, dans des établissements médico-sociaux, ou encore exerçant à la fois en ambulatoire et

dans un ou plusieurs établissements de santé ou médico-sociaux, a bien été pris le 19 novembre 2021¹, sous la forme d'un décret simple.

Il précise les conditions de déclaration de mise en œuvre du protocole au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et fixe ses modalités de communication, dispose que le déploiement d'un protocole local doit s'accompagner, d'une part, d'une transmission annuelle d'indicateurs de suivi (nombre de patients, satisfaction des professionnels de santé participant au protocole...) et, d'autre part, et hormis les protocoles locaux qui ne sont valables qu'au sein d'une équipe de soins ou d'une communauté professionnelle territoriale de santé², d'une information, selon le cas, du conseil de la vie sociale ou de la commission des usagers, sur la mise en œuvre du protocole. Celui-ci est transmis à la conférence régionale de santé. Enfin, le décret précise les conditions d'application du nouvel article L. 4011-4-6 du code de la santé publique, selon lequel le comité national des coopérations interprofessionnelles (CNCI) peut proposer le déploiement d'un protocole local sur tout le territoire, déploiement qui est autorisé par arrêté. Ces arrêtés, dont aucun n'a encore été pris, ne sont pas indispensables à l'application de la loi en ce sens qu'ils ne sont pris qu'à la suite d'une proposition du CNCI.

L'article 4 prévoit d'intégrer dans la composition du CNCI des représentants du ministre chargé du handicap. Si la présence au sein de ce comité³ du directeur général de la cohésion sociale, sur lequel le ministre chargé du handicap dispose d'une autorité partagée avec d'autres ministres, ainsi que du directeur général de l'offre de soins, du directeur de la sécurité sociale et du directeur général de la santé, dont dispose le ministre chargé du handicap, peut suggérer que l'article 4 est en partie satisfait, l'échéancier Légifrance montre le contraire. Il signale en effet que la publication du décret d'application de cet article était envisagée pour début septembre 2021 : il n'a toujours pas été pris.

La commission déplore le manque d'allant du Gouvernement pour prendre les mesures d'application nécessaires à cette disposition, introduite par le Sénat, d'autant que **le décret du 2 décembre 2021**⁴ aurait pu constituer un véhicule approprié pour appliquer l'article 4. **Pris en application de l'article 5**, introduit, lui, par l'Assemblée nationale, il procède à la modification de la composition du CNCI pour y associer, sans voix délibérative, l'Union nationale des professionnels de santé (UNPS).

¹ Décret n° 2021-1512 du 19 novembre 2021 relatif aux modalités de déclaration et de suivi des protocoles locaux de coopération au sein des dispositifs d'exercice coordonné et des établissements et services médico-sociaux.

² C'est-à-dire les protocoles locaux visés par l'article L. 4011-4-1 du code de la santé publique.

³ Article D. 4011-2 du code de la santé publique.

⁴ Décret n° 2021-1567 du 2 décembre 2021 modifiant le décret n° 2020-148 du 21 février 2020 relatif au fonctionnement du comité national des coopérations interprofessionnelles et des protocoles nationaux prévus à l'article L. 4011-3 et à leur application au service de santé des armées.

- (2) Des dispositions concernant l'évolution des professions de sage-femme et de certains auxiliaires médicaux très mal appliquées

L'article 6 vise à supprimer toute limitation de durée des arrêts de travail prescrits par les sages-femmes. Cette limitation de durée étant fixée par un décret du 17 décembre 1985¹, la suppression de ladite limitation nécessite également, pour des raisons évidentes de sécurité juridique, la prise d'un nouveau décret visant à abroger le premier. Cela n'a pas été fait, de sorte que la partie législative du code de la santé publique entre en contradiction avec sa partie réglementaire, qui maintient une limitation de durée de quinze jours. Les personnes auxquelles ces dispositifs s'appliquent ne peuvent qu'en être induites en erreur.

D'application directe, **l'article 7**, qui vise à autoriser les sages-femmes à prolonger ou renouveler un arrêt de travail, n'appelle pas de remarques particulières.

La commission salue en revanche l'adoption du **décret n° 2022-326 du 5 mars 2022**², qui détermine les conditions dans lesquelles les sages-femmes peuvent participer aux dépistages et traitements des infections sexuellement transmissibles³ et fixe la liste de ces maladies⁴, adopté en application de **l'article 8**, ainsi que du **décret n° 2022-325 du même jour**, qui fixe la liste des médicaments et dispositifs médicaux que les sages-femmes peuvent prescrire, pris en application de **l'article 10** qui étend aux médicaments la liste, fixée par l'autorité administrative, des produits que peut prescrire une sage-femme, et qui supprime dans le même temps une liste similaire, mais déterminée par arrêté après avis de l'ANSM. Ce décret s'est accompagné d'un toilettage du droit en vigueur, à travers la prise, le même jour, de deux arrêtés abrogeant des arrêtés antérieurs⁵. Seule réserve à ce satisfecit : la durée particulièrement longue – plus de 10 mois – qui s'est écoulée avant la prise de ces mesures.

L'article 9, introduit par un amendement sénatorial de Mme Raymonde Poncet Monge adopté en séance, autorise l'assurée ou l'ayant droit à **déclarer** à son organisme gestionnaire de régime de base de l'assurance maladie **le nom de sa sage-femme référente**, pendant et après la grossesse. Il n'est toujours pas applicable pour une raison critiquable. Lors de la discussion en séance publique, le ministre de la santé avait émis un avis défavorable sur cet amendement, prétextant que la mise en place d'un professionnel de santé référent de périnatalité devait être précédée d'une

¹ Décret n° 85-1534 du 17 décembre 1985 codifié à l'article D. 331-2 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2022-326 du 5 mars 2022 relatif à la participation des sages-femmes au dépistage et au traitement des infections sexuellement transmissibles.

³ Articles D. 4151-26 à D. 4151-30 du code de la santé publique.

⁴ Annexe 41-3 du code de la santé publique.

⁵ Arrêté du 5 mars 2022 abrogeant l'arrêté du 12 octobre 2011 fixant la liste des médicaments que peuvent prescrire les sages-femmes et portant abrogation de dispositions réglementaires et arrêté du 5 mars 2022 abrogeant l'arrêté du 27 juin 2006 fixant la liste des dispositifs médicaux que les sages-femmes sont autorisées à prescrire.

expérimentation conduite sur le fondement de l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Cette justification est reprise par l'échéancier Légifrance, qui signale que la mesure ne sera pas publiée avant la fin de l'année 2022 afin de laisser l'expérimentation sur le référent parcours périnatalité se déployer et produire ses premiers enseignements, l'objectif étant d'ajuster la loi ou d'adapter le contenu du texte d'application. Le motif de ce retard n'étant pas inscrit dans la loi, il paraît pour le moins incongru, pour l'exécutif, de s'en prévaloir pour le justifier. La commission rappelle que l'application d'une disposition votée par le législateur ne saurait en aucun cas être soumise au bon vouloir de l'exécutif : il a compétence liée pour appliquer la loi.

L'article 11, instituant une dérogation à la majoration pour non-respect du parcours de soins dans le cas où un patient serait adressé à un médecin spécialiste par une sage-femme, ne nécessite pas de mesure d'application, à l'inverse de **l'article 12**, qui étend le droit de prescription des masseurs-kinésithérapeutes aux produits de santé, dont les substituts nicotiques. Dès lors, ce n'est plus la liste des seuls dispositifs médicaux qui est fixée par arrêté¹, mais la liste des produits de santé – qui pourrait par conséquent inclure des médicaments. Or cette liste n'a pas été fixée, et se limite encore à celle déterminée par l'arrêté du 9 janvier 2006. Il peut donc être considéré que le pouvoir réglementaire n'a pas accompli les diligences nécessaires pour tenir compte des modifications apportées par le législateur.

La même désinvolture s'observe s'agissant de **l'article 13** : ni les **conditions selon lesquelles les ergothérapeutes peuvent prescrire** des dispositifs médicaux et aides techniques nécessaires à l'exercice de leur profession, ni celles selon lesquelles ils peuvent, sauf indication contraire du médecin, renouveler les prescriptions médicales d'actes d'ergothérapie n'ont fait l'objet des décrets nécessaires. Les conditions de prescription des dispositifs médicaux et aides techniques n'étant pas précisées, l'arrêté devant fixer la liste de ces dispositifs et aides n'a pas été pris non plus.

De même, ni la liste des vaccinations que peuvent effectuer les pharmacies à usage intérieur n'a été fixée par l'arrêté pourtant prévu par **l'article 15**, ni celle des actes que peut réaliser un laboratoire de biologie médicale, également fixée par arrêté, n'a été adaptée à leur extension aux actes de vaccination prévue par **l'article 16**.

b) L'organisation interne des hôpitaux : des efforts à saluer quoique tardifs

Les chapitres 3 et 4 de la loi portent sur le recrutement des praticiens hospitaliers et la simplification de la gouvernance dans les établissements publics de santé, avec une réhabilitation forte du rôle du service, que la loi HPST de 2009 avait remplacé par le pôle. Les dispositions qu'ils comportent,

¹ Arrêté du 9 janvier 2006 fixant la liste des dispositifs médicaux que les masseurs-kinésithérapeutes sont autorisés à prescrire.

explicitées pour certaines par la circulaire du 6 août 2021 prise à la suite du rapport du Pr Claris¹, sont globalement bien appliquées.

- (1) L'exercice des praticiens hospitaliers : une simplification tardive mais effective des conditions de recrutement, non accompagnée des textes nécessaires sur le bénévolat et le contrôle du cumul irrégulier d'activité

L'article 17 créait un nouvel article L. 6152-5-3 dans le code de la santé publique, appelant « *toutes voies de simplifications définies par voie réglementaire permettant que les postes* » vacants de praticiens hospitaliers (PH) « *soient pourvus dans les meilleurs délais* ». Le **décret du 5 février 2022** relatif au statut de praticien hospitalier², dont l'article 3 prévoit qu'un profil de poste dont les caractéristiques seraient fixées par arrêté soit établi en cas de vacance d'un poste de praticien hospitalier dans un pôle d'activité d'un établissement public de santé³, va dans ce sens. Il est complété par **l'arrêté du 5 février 2022** fixant les modalités de publication des vacances de postes et les caractéristiques du profil de poste de praticien hospitalier. Abrogeant l'arrêté du 22 juin 2007 fixant les caractéristiques du profil de poste de PH, il prévoit la publication, deux fois par an, des postes de PH vacants par le centre national de gestion. Pour chacun d'eux, le directeur de l'établissement concerné arrête un profil de poste précisant l'ensemble de ses caractéristiques (établissement, spécialité recherchée, compétences souhaitées, position, durée hebdomadaire des obligations de service, caractéristiques des fonctions occupées, objectifs de l'établissement et de la structure d'affectation ainsi que moyens de les atteindre...) et mis à disposition pour consultation par les candidats. La commission ne peut que déplorer le caractère trop tardif de la prise de ces textes, eu égard à la forte crise d'attractivité que connaît l'hôpital public.

L'article 18 attribue au directeur de l'établissement support d'un GHT la possibilité de **créer un nouveau poste** de praticien hospitalier et de l'affecter à un des établissements parties, mais ne nécessite pas de mesure d'application. **L'article 19** prévoit d'étendre **l'intervention de praticiens à titre bénévole** dans les établissements publics de santé à la participation à l'exercice des missions attachées au service public hospitalier. L'article L. 6146-2 du code de la santé publique dispose ainsi que, « *dans des conditions fixées par voie réglementaire, le directeur d'un établissement public de santé peut, sur proposition du chef de pôle, après avis du président de la commission médicale d'établissement, admettre (...) des médecins, sages-femmes et odontologistes exerçant à titre bénévole à participer à l'exercice* » desdites

¹ Circulaire n° DGOS/Cabinet/2021/182 du 6 août 2021 relative à la mise en œuvre du pilier 3 du Ségur de la santé, des recommandations et bonnes pratiques sur la gouvernance et la simplification hospitalière à la suite de la mission menée par le Pr Olivier Claris.

² Décret n° 2022-134 du 5 février 2022 relatif au statut de praticien hospitalier.

³ Article R. 6152-6 du code de la santé publique.

missions. La commission déplore qu'aucun texte n'ait été pris pour préciser les conditions particulières de ce recours au bénévolat médical.

De même, **l'article 20**, qui prévoit, pour contrôler le **cumul irrégulier d'activité**, que l'autorité investie du pouvoir de nomination au sein des établissements publics de santé puisse consulter le fichier national de déclaration à l'embauche¹, n'est toujours pas applicable. Si la commission avait proposé sa suppression lors de l'examen du texte, cela ne vaut évidemment pas quitus auprès du pouvoir réglementaire pour s'abstenir de prendre le décret en Conseil d'État prévu par le législateur afin d'appliquer cet article.

L'article 21, qui permet aux praticiens salariés des établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic) de pratiquer des dépassements d'honoraires, est d'application directe.

- (2) Un texte réglementaire complet pour mettre en œuvre la réforme de la gouvernance des hôpitaux et des dispositions en général d'application directe en la matière

En ce qui concerne plus précisément la **gouvernance des hôpitaux**, **les articles 22, 29 et 31**, qui ont respectivement trait au renforcement du rôle du service – et à sa réhabilitation –, au droit d'option des établissements publics de santé en matière d'organisation interne et de gouvernance, et à l'élargissement de la composition du directoire des établissements publics de santé, **ont fait l'objet, pour leur mise en application, d'un décret groupé du 17 février 2022²**.

Pour l'application de l'article 22 de la loi, l'article 4 du décret du 17 février 2022 modifie les articles R. 6146-4 et R. 6146-5 du code de la santé publique, qui n'apportent que peu de précisions par rapport à l'article 22 concernant les conditions de nomination des chefs de service. Comme les responsables de structures internes ou d'unités fonctionnelles, ils sont nommés pour une période de quatre ans renouvelables et il leur est proposé, dans les deux mois suivant leur nomination, une formation adaptée à l'exercice de leurs fonctions. Il peut être mis fin à leurs fonctions par décision conjointe du directeur et du président de la commission médicale d'établissement, après avis du chef de pôle. Son article 5 prévoit quant à lui que le contrat de pôle définit les modalités d'une « *subdélégation éventuelle de la signature du chef de pôle aux chefs de service* » permettant d'engager certaines dépenses³ et que précise que c'est bien en association avec les chefs de service et les cadres de santé que le chef de pôle élabore le projet de pôle⁴.

¹ Nouvel article L. 1451-5 du code de la santé publique.

² Décret n° 2022-202 du 17 février 2022 relatif à la libre organisation des établissements publics de santé et aux fonctions de chef de service dans ces établissements.

³ Article R. 6146-8 du code de la santé publique.

⁴ Article R. 6146-9 du code de la santé publique.

Cette association s'applique aussi, selon l'article 7 du décret, aux chefs de pôle interétablissements pour leurs projets de pôle¹.

Pour l'application de l'article 29, l'article 6 du décret détermine les conditions d'information et de consultation internes relatives à la décision conjointe du directeur et du président de la commission médicale d'établissement (CME) d'organiser librement le fonctionnement médical et la dispensation des soins selon des modalités dérogatoires. Il prévoit les modalités de participation et d'expression des personnels au fonctionnement des structures créées, de même que l'évolution des conventions de coopération avec d'autres établissements (comme dans le cas des GHT) lorsqu'est décidée une nouvelle organisation pour l'hôpital². L'article 8 vise à préciser les modalités d'organisation du fonctionnement médical, des soins, mais également de la gouvernance au sein d'un établissement, selon des modalités dérogatoires. Il précise les conditions de consultation et d'information des instances compétentes, et dans des termes similaires à l'article 6, prévoit une évolution des conventions de coopération en cas d'adoption d'une organisation dérogatoire³.

Pour l'application de l'article 31, qui prévoit l'élargissement de la composition du directoire des établissements publics de santé et détermine, en particulier, les conditions de nomination d'un membre du personnel médical sur la base d'une liste de propositions établie par le président de la commission des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (CSIRMT)⁴, l'article 2 du décret vient préciser le déroulement concret de cette opération : la liste de propositions, qui comporte trois noms, est présentée au directeur au plus 30 jours après sa demande, lequel peut réitérer cette demande de liste sous quinze jours. En cas de désaccord persistant, il procède lui-même à la nomination du membre après avis du président de la CSIRMT⁵.

Les autres dispositions ayant trait à la gouvernance des établissements de santé sont directement applicables.

L'article 23, qui dispose que la commission médicale d'établissement contribue, en plus de ses autres attributions, à la définition de la politique d'**amélioration continue de la pertinence** des soins dans l'établissement, ne nécessitait pas, aux yeux du législateur, de mesure d'application. L'article 4 du décret du 27 mai 2021 a toutefois opéré une coordination rapide – et bienvenue – avec l'article R. 6144-2 du code de la santé publique sans, étrangement, l'appliquer à l'article R. 6144-1-2 du même code.

¹ Article R. 6146-9-3 du code de la santé publique.

² Article R. 6146-9-2-1 du code de la santé publique.

³ Article R. 6146-1 du code de la santé publique.

⁴ Nouvel article L. 6143-7-5 du code de la santé publique.

⁵ Article D. 6143-35-3-1 du code de la santé publique.

L'**article 25**, qui prévoit la possibilité de regroupement de la CME et de la CSIRMT au sein d'une **commission médico-soignante** dont la composition et les règles de fonctionnement sont fixées non pas par le pouvoir exécutif mais par le règlement intérieur de l'établissement, ne nécessite par conséquent pas de mesure réglementaire d'application.

En revanche, si, pour l'**article 26**, qui prévoit l'**avis de la CSMIRT** sur le programme d'investissement en équipements médicaux et l'inclusion de son président dans la détermination de la politique d'amélioration de la qualité, de la sécurité et de la pertinence des soins, aucune mesure d'application n'a été prévue par le législateur, il serait de bonne politique pour le pouvoir réglementaire de préciser ses conditions d'application, à la manière de ce qui est fait pour la CME¹.

L'**article 30**, qui prévoit la **participation avec voix consultative aux réunions du conseil de surveillance du député de la circonscription et d'un des sénateurs** du département où est situé le siège de l'établissement principal de l'établissement public de santé, et l'**article 34**, qui institue un **projet de gouvernance et de management participatif** dans les établissements de santé, ne nécessitent pas de mesures d'application de la part de l'exécutif².

Enfin, les **articles 37 à 41**³, qui ont trait à la simplification et à la gouvernance des organismes régis par le code de la mutualité, sont tous d'application directe.

(3) Des dispositions relatives à l'éthique directement applicables en théorie et mais diversement appliquées en pratique

En cas de conflit d'intérêts, l'**article 32** de la loi prévoit la délégation, par le directeur d'un établissement, de ses pouvoirs au bénéfice d'un membre de l'équipe de direction. Il ne nécessite pas de mesure d'application.

Dans le but de lutter contre les **abus liés à l'intérim médical**, l'**article 33** disposait, d'une part, que le directeur général, en cas d'irrégularité d'actes juridiques conclus par un établissement public de santé avec une entreprise d'intérim ou un intérimaire en avisait le directeur de

¹ Le décret n° 2021-675 du 27 mai 2021 relatif aux groupements hospitaliers de territoire et à la médicalisation des décisions à l'hôpital a inséré dans le code de la santé publique un article R. 6144-1-2 qui prévoit les propositions que peut faire la CME au président du directoire.

² La première disposition, qui n'a jamais été adoptée par le Sénat mais insérée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, nécessite en revanche une désignation par la commission des affaires sociales, dans le respect des principes fixés par l'article 9, alinéa 2 du Règlement du Sénat, qui n'est pas encore intervenue.

³ L'article 37 rend impossible la fusion d'une mutuelle avec un organisme de protection complémentaire en matière de santé dont les statuts sont régis par un code différent de celui de la mutualité ; l'article 38 autorise les mutuelles à recourir aux visioconférences et au vote électronique en assemblée générale ; l'article 39 corrige une erreur rédactionnelle située au premier article du code de la mutualité ; l'article 40 prévoit que les indemnités dues aux administrateurs ayant qualité de travailleurs indépendants sont déterminées par les statuts de l'organisme et approuvées par l'assemblée générale ; l'article 41

l'établissement concerné et son comptable public. D'autre part, et surtout, il visait au blocage par les comptables publics de rémunérations dépassant le plafond réglementaire. Face aux difficultés d'application immédiate de cette mesure, la loi avait prévu son entrée en vigueur six mois après sa publication – soit au 27 octobre 2021. Il a toutefois été constaté l'absence de solution alternative pour les hôpitaux publics, ce pourquoi le ministre des solidarités et de la santé a décidé de suspendre l'application de ce texte, se soustrayant par-là à ses obligations et ce, en dehors de tout cadre légal. Sur la base d'un travail de « *cartographie précise de la situation actuelle de l'intérim médicale sur le territoire* », le ministre s'est prononcé pour une « *application stricte* » de la mesure « *dès que possible en 2022* », souhait réitéré devant la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France¹. Si la commission conçoit, par souci de réalisme, la suspension de l'application de cette mesure, elle ne peut que déplorer qu'elle ne soit pas passée par le canal institutionnel approprié : la loi. Seul le législateur peut défaire ce qu'il a fait, et un ministre ne peut, de sa seule autorité, procéder ainsi.

- (4) Un renforcement de la cohérence du fonctionnement des établissements et de leurs projets directement applicable, un service d'accès aux soins dont les modalités de mise en œuvre n'ont toujours pas été fixées

Les **articles 24 et 36**, qui définissent respectivement, d'une part, le **contenu du projet médical et du projet de soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques**, et, d'autre part, celui du **projet psychologique de l'établissement**, ne nécessitent pas de mesures d'application. Il en va de même pour **l'article 35**, qui inclut dans le périmètre du projet social de l'établissement public de santé la qualité de vie des étudiants en santé et, dans un domaine différent, de **l'article 27**, qui prévoit que l'établissement support des GHT s'assure que le **système d'information hospitalier** soit non seulement convergent, mais également **interopérable**.

En revanche, **le service d'accès aux soins prévu à l'article 28** nécessitait un (ou plusieurs) texte(s) réglementaire(s) fixant ses modalités de mise en œuvre. La commission ne peut que déplorer le peu d'entrain du Gouvernement à prendre les mesures nécessaires à l'application d'un dispositif essentiel qu'il a, au surplus, corrigé par voie d'amendement. Seul un arrêté du 23 décembre 2021 a contribué à préciser temporairement ces modalités, en disposant que « *les rémunérations forfaitaires versées au titre de la régulation et de l'effectation (sic) réalisées par les médecins avant le 1^{er} avril 2022 dans le cadre du service d'accès aux soins mentionné à l'article L. 6311-3 du code de la santé publique* »².

¹ Rapport n° 587 (2021-2022) fait au nom de la commission d'enquête sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France par Mme Catherine Deroche, Tome I, pp. 127-128.

² Arrêté du 23 décembre 2021 modifiant l'arrêté du 16 décembre 2015 fixant les dépenses du budget annexe des agences régionales de santé payées directement aux professionnels de santé par les caisses primaires d'assurance maladie.

c) La simplification des démarches des personnes en situation de handicap : des textes non pris et des rapports non remis qui risquent de donner a posteriori une dangereuse impression d'affichage

Qu'il s'agisse de décrets à adopter ou de rapports à remettre, **aucune des dispositions prévues par les articles 42 à 45 n'a été prise**, ce qui fait prendre le risque de les considérer *a posteriori* comme de simples mesures d'affichage.

Ainsi, le texte d'application de **l'article 42**, qui créait une plateforme numérique à destination des personnes handicapées, n'a toujours pas été adopté. Elle devait compléter la plateforme d'information « *Mon parcours handicap* » en lui adjoignant une composante de services personnalisés destinée à « *faciliter les démarches administratives des personnes handicapées, de leurs aidants et de leurs représentants légaux ainsi que le suivi personnalisé de leur parcours, notamment en matière d'accès à l'emploi et à la formation* »¹. Si la plateforme contient bien actuellement des éléments d'accompagnement et de facilitation des démarches administratives, la délivrance de services personnalisés nécessite un traitement automatisé de données à caractère personnel, dont les conditions doivent faire l'objet un décret en Conseil d'État précédé, grâce à l'intervention du Sénat, d'un avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Force est de constater qu'il n'a pas été pris au 31 mars 2022.

De même, le décret chargé de définir les missions et le cadre de l'intervention du référent handicap créé par **l'article 43** et censé être nommé dans chaque établissement, public ou privé, participant au service public hospitalier, n'a toujours pas été pris. La commission ne peut que regretter ce manque de célérité, s'agissant d'un amendement provenant du Sénat et déposé non seulement par la majorité sénatoriale mais également par le groupe RDPI, lié à la majorité présidentielle.

Les rapports demandés aux **articles 44 et 45** n'ont pas non plus été remis.

Le premier, portant sur les écarts de rémunération entre les carrières médicales des secteurs hospitaliers publics et privés, devait être remis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 27 octobre 2021. L'article 44 était à l'origine une demande de rapport portant sur l'attractivité des postes de praticiens des Espic, insérée par voie d'amendement adopté en séance publique à l'Assemblée nationale, ayant fait l'objet d'une suppression par le Sénat, laquelle fut maintenue par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. L'adoption de deux amendements identiques de Jean-Louis Touraine et Annie Vidal entraîna le rétablissement de l'article en séance, mais dans une rédaction comprenant un périmètre élargi. **La commission ne peut que**

¹ Article 42 de la loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

s'étonner de la non-remise de ce rapport alors même que le Gouvernement avait émis un avis favorable sur l'amendement qui en était à l'origine.

Le second, appelé à dresser **un état des lieux de la coopération des professionnels de santé** exerçant auprès des enfants, devait être remis dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 27 juillet 2021. Neuf mois après cette échéance, ledit rapport n'avait **toujours pas été remis au Parlement.**

5. Loi n° 2021-695 du 1^{er} juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote Loi parue au JO n° 126 du 2 juin 2021

Les deux mesures les plus susceptibles de freiner l'usage détourné et autodestructeur du protoxyde d'azote, prévues à l'article 1^{er} de cette loi, nécessitaient des textes d'application : d'une part, un arrêté pris conjointement par les ministres chargés de la santé et de l'économie devait fixer les **quantités maximales de gaz autorisées à la vente aux particuliers** et, d'autre part, un décret simple devait préciser les **modalités d'étiquetage obligatoire des contenants du gaz destinés à indiquer sa dangerosité** aux acheteurs.

Non seulement aucun des textes n'a été pris, mais la notification de cette mesure de restriction des échanges au sein du marché intérieur n'a semble-t-il pas été engagée à temps par le ministère de la santé, exposant cette disposition à un sérieux risque de contentieux.

En réponse à une question au Gouvernement de M. Stéphane Demilly du 9 février 2022, M. Adrien Taquet, Secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles a confirmé que les textes réglementaires – un décret et un arrêté – étaient en attente de publication et qu'ils avaient été notifiés la veille à la Commission européenne : *« Ils ont fait l'objet d'un travail interministériel important mené par le ministère des solidarités et de la santé, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie, des finances et de la relance. L'objectif du Gouvernement est de ne pas voir ces textes « retoqués » par l'Union européenne. Il faut que nous soyons en mesure de prouver de façon évidente le caractère nécessaire, non discriminatoire et proportionné des mesures prises. »*

6. Loi n° 2021-725 du 8 juin 2021 visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs parue au JO n° 132 du 9 juin 2021

L'application de la loi du 8 juin 2021 **ne requérait la publication d'aucun acte réglementaire.**

Compte tenu de la décision du Conseil constitutionnel ayant déclaré contraire à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre les clauses de désignation, c'est-à-dire la désignation, par la convention collective d'une branche, d'un organisme de protection sociale que les employeurs de la branche sont contraints de choisir pour leurs salariés, ce texte a **sécurisé le circuit de recouvrement des cotisations sociales des assistants maternels et des autres salariés du particulier employeur** en évitant que chaque employeur puisse choisir librement l'organisme de protection sociale complémentaire de ses salariés.

Désormais, le recouvrement des cotisations d'assurance maladie complémentaire et de prévoyance des salariés du particulier employeur est effectué par les Urssaf pour le compte d'une association créée par les partenaires sociaux en 2018, l'association paritaire nationale interbranches (APNI). Par leur adhésion obligatoire aux services *Cesu* et *Pajemploi*, **les particuliers employeurs confient à l'APNI le soin de collecter les cotisations concernées et d'en reverser le produit à l'organisme assureur qu'elle sélectionnera à l'issue d'une procédure de mise en concurrence.**

La branche a d'ores et déjà mené cette dernière à bien, ce qui l'a conduite à confier la gestion du régime de prévoyance au seul opérateur ayant soumis une offre, **le groupe Ircem, qui en était déjà chargé jusqu'alors.**

Enfin, aux termes de l'article L. 133-7 du code de la sécurité sociale, une convention doit fixer les conditions dans lesquelles l'APNI délègue le recouvrement des cotisations afférentes aux Urssaf. **Cette convention est encore en cours de négociation** entre l'Urssaf Caisse nationale et l'APNI. Toutefois, la direction de la sécurité sociale indique que l'Ircem est toujours destinataire des données transmises par l'Urssaf Caisse nationale et perçoit les fonds collectés par celle-ci, ce qui a permis **d'éviter toute rupture de droits pour les salariés du secteur.**

7. Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail parue au JO n° 178 du 3 août 2021 (rectificatif paru au JO n° 206 du 4 septembre 2021)

La loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail est entrée en vigueur le 31 mars 2022, ce qui explique son faible taux d'application à cette date (27 %), seulement quelques textes d'application ayant été pris en anticipation de son entrée en vigueur. De nombreuses dispositions d'application ont été promulguées au cours du mois d'avril 2022, permettant d'atteindre **un taux d'application de 51 % au 28 avril 2022.**

• **Des dispositions substantielles du texte sont ainsi applicables,** telles que celles relatives à l'élaboration du document unique d'évaluation des risques professionnels en entreprise (DUERP). L'offre socle de services que

doivent proposer les services de prévention en santé au travail interentreprises (SPSTI) a été publiée, ainsi que les modalités du suivi spécifique des travailleurs indépendants et des travailleurs extérieurs à l'entreprise. Les textes d'application des dispositifs permettant de prévenir la désinsertion professionnelle, tels que le rendez-vous de liaison, l'essai encadré et la convention de rééducation professionnelle en entreprise ont été publiés.

En outre, les modalités de recours à la téléconsultation pour le suivi individuel du travailleur et de délégation de tâches entre professionnels de santé d'une équipe pluridisciplinaire ont également été fixées par le pouvoir réglementaire.

Enfin, le Gouvernement a pris les textes d'application permettant d'assurer la constitution du nouveau Comité national de la prévention en santé au travail (CNPST) et d'engager la fusion des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract) avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact).

• **D'autres dispositions, entrées en vigueur au 31 mars 2022, ne sont toujours pas applicables faute de texte d'application**, alors que l'entrée en vigueur différée de la loi devait permettre d'anticiper la mise en œuvre de ces dispositifs. C'est le cas de l'encadrement de la tarification des SPSTI par référence au coût moyen de l'offre socle, introduit à l'initiative du Sénat. Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas pris de texte d'application pour fixer les règles et les modalités de communication et de publicité des informations des SPSTI à leurs adhérents et au comité régional de prévention et de santé au travail (CPRST). Les mesures réglementaires d'adaptation des services SST en agriculture n'ont toujours pas été promulguées. Il en est de même pour les modalités d'application des dispositions encadrant le dossier médical en santé au travail (DMST). L'expérimentation permettant d'étendre le droit de prescription du médecin du travail n'est pas non plus applicable, faute de texte d'application. La parution de ces mesures pourrait intervenir au second semestre 2022.

• Enfin, **des dispositions font l'objet de dates d'entrée en vigueur différées et ne sont donc pas encore applicables**, telles que la procédure de certification des SPSTI ou encore le passeport de prévention, qui entrera en application le 1^{er} octobre 2022.

Le recours au médecin praticien correspondant ne sera possible qu'à compter du 1^{er} janvier 2023 et l'obligation du dépôt dématérialisé du DUERP sur un portail numérique entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Enfin, la portabilité du DMST et son articulation avec le dossier médical partagé ne seront applicables au plus tard qu'au 1^{er} janvier 2024.

a) Le renforcement de la prévention au sein des entreprises

- (1) Les modalités de conservation et de mise à disposition du document unique

L'article 3 a consacré dans la loi l'obligation pour chaque employeur d'établir un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

Un décret en Conseil d'État du 18 mars 2022 précise les règles d'élaboration, de mise à jour, de conservation et de mise à disposition de ce document¹. Il réserve ainsi aux entreprises d'au moins 11 salariés l'obligation de mettre à jour le DUERP chaque année et impose la révision du programme annuel de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail, ou de la liste des actions de prévention et de protection pour les entreprises de moins de 50 salariés, à chaque mise à jour du document unique.

De plus, le décret fixe à **40 ans, soit le minimum prévu par la loi**², la durée pendant laquelle le DUERP et ses versions antérieures doivent être obligatoirement conservés. Le document unique doit désormais être tenu à la disposition des anciens travailleurs pour les versions en vigueur durant leur période d'activité dans l'entreprise, et les travailleurs et anciens travailleurs peuvent communiquer les éléments mis à leur disposition aux professionnels de santé en charge de leur suivi médical.

L'article 3 de la loi du 2 août 2021 prévoit en outre que le DUERP et ses mises à jour devront faire l'objet d'un dépôt dématérialisé sur un portail numérique déployé et administré par un organisme géré par les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. Le décret du 18 mars 2022 précise que, jusqu'à l'entrée en vigueur de cette obligation³, l'employeur conserve les versions successives du document unique au sein de l'entreprise sous la forme d'un document papier ou dématérialisé.

Un décret, non encore publié, devra déterminer les conditions et les délais selon lesquels seront arrêtés par les organisations professionnelles d'employeurs et agréés par le ministre du travail le cahier des charges du déploiement et du fonctionnement du portail numérique ainsi que les statuts de l'organisme gestionnaire.

¹ Décret n° 2022-395 du 18 mars 2022 relatif au document unique d'évaluation des risques professionnels et aux modalités de prise en charge des formations en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail par les opérateurs de compétences.

² Art. L. 4121-3-1 du code du travail.

³ Celle-ci sera applicable à compter du 1^{er} juillet 2023 aux entreprises dont l'effectif est supérieur ou égal à 150 salariés, et à compter de dates fixées par décret, en fonction des effectifs des entreprises, et au plus tard à compter du 1^{er} juillet 2024 aux entreprises de moins de 150 salariés.

En l'absence d'agrément de ces éléments, un décret en Conseil d'État déterminera les mesures d'application nécessaires à l'entrée en vigueur de l'obligation de dépôt dématérialisé.

(2) La prise en compte des expositions à de multiples risques chimiques

L'article 5 précise que les règles de prévention pour la santé et la sécurité des travailleurs exposés à des risques chimiques doivent tenir compte des situations de **polyexpositions**¹. À cette fin, le **décret du 18 mars 2022**² a introduit l'obligation pour l'employeur de prendre en compte, en cas d'exposition simultanée ou successive à plusieurs agents chimiques, les effets combinés de l'ensemble de ces agents.³

Cet article renforce également le **suivi des travailleurs exposés à des risques particuliers après leur exposition à ces risques**, en précisant qu'ils bénéficient d'une visite médicale « *dans les meilleurs délais après la cessation de leur exposition à des risques particuliers pour leur santé ou leur sécurité* ». Il prévoit la mise en place d'une surveillance post-exposition ou post-professionnelle, en lien avec le médecin traitant et le médecin conseil des organismes de sécurité sociale, lorsque est constatée à l'occasion de la visite médicale une exposition du travailleur à certains risques dangereux, notamment chimiques⁴. Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par un **décret du 16 mars 2022**⁵. Ce décret précise notamment que l'état des lieux des expositions, dressé au cours de la visite médicale post-exposition, est versé au dossier médical en santé au travail, afin d'assurer le suivi de l'état de santé du salarié.

(3) La création d'un passeport de prévention

L'article 6 institue un **passeport de prévention** recensant l'ensemble des éléments certifiant les qualifications acquises par le travailleur à l'occasion de formations relatives à la santé et à la sécurité au travail. Ce passeport est renseigné par l'employeur lorsque les formations sont dispensées à son initiative, par les organismes de formation dans le cadre des formations qu'ils dispensent ou par le travailleur à l'issue de formations qu'il a suivies de sa propre initiative. Le travailleur peut autoriser l'employeur à consulter l'ensemble des données contenues dans ce passeport de prévention pour les besoins du suivi des obligations de ce dernier en matière de formation à la santé et à la sécurité.

¹ Art. L. 4412-1 du code du travail.

² Décret n° 2022-395 du 18 mars 2022 relatif au document unique d'évaluation des risques professionnels et aux modalités de prise en charge des formations en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail par les opérateurs de compétences.

³ Art. R. 4412-6 du code du travail.

⁴ Art. L. 4624-2-1 du code du travail.

⁵ Décret n° 2022-372 du 16 mars 2022 relatif à la surveillance post-exposition, aux visites de préreprise et de reprise des travailleurs ainsi qu'à la convention de rééducation professionnelle en entreprise.

Les modalités de mise en œuvre du passeport de prévention et de sa mise à la disposition de l'employeur doivent être déterminées par le comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) et approuvées par voie réglementaire. **Le CNPST, qui s'est réuni pour la première fois le 11 janvier 2022, n'a pas encore fixé les modalités de mise en œuvre de ce passeport.**

En l'absence de décision du CNPST à l'issue d'un délai de six mois à compter de la publication du décret en Conseil d'État fixant ses missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du CNPST, les modalités d'application du passeport de prévention seront prises par décret en Conseil d'État. Le décret relatif au CNPST ayant été promulgué le 23 décembre 2021¹, le CNPST dispose d'un délai courant jusqu'au 23 juin 2022 pour déterminer ces modalités d'application.

Le II de l'article 6 prévoit **que les dispositions relatives au passeport de prévention entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} octobre 2022.** Aucun décret n'a, à ce stade, prévu d'avancer cette date d'entrée en vigueur.

- (4) Le renforcement du contrôle de la conformité des équipements de travail et de protection

L'article 10 précise les règles relatives au **contrôle de la conformité des équipements de travail et de protection**, afin de tenir compte d'exigences imposées par le droit de l'Union européenne, en particulier le règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits.

L'article 10 a ainsi créé un nouvel article L. 4314-1 au sein du code du travail au terme duquel, pour l'application de ce règlement européen, un décret en Conseil d'État doit désigner les autorités chargées de la surveillance du marché, préciser les modalités du contrôle et les sanctions applicables. Le **décret du 22 avril 2022**² prévoit que la surveillance du marché des équipements de travail et des équipements de protection individuelle est assurée par les ministres chargés du travail, de l'agriculture, de la consommation et des douanes dans les limites de leurs attributions respectives. Les agents habilités à exercer les missions de surveillance du marché sont désignés par arrêté du ministre chargé du travail ou du ministre chargé de l'agriculture.

Les autorités de surveillance du marché et les agents habilités exercent leurs pouvoirs et exécutent leurs fonctions de manière indépendante, impartiale et objective. Aux fins de vérifier la conformité des équipements aux règles de conception, de fabrication et de mise sur le

¹ Décret n° 2021-1792 du 23 décembre 2021 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil d'orientation des conditions de travail et des comités régionaux.

² Décret n° 2022-624 du 22 avril 2022 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et à la surveillance du marché des équipements de travail et des équipements de protection individuelle

marché qui leur sont applicables et d'obtenir les preuves d'une éventuelle non-conformité, les autorités de surveillance du marché et les agents habilités peuvent notamment exiger des opérateurs économiques la communication de documents, procéder à des inspections sur place, le cas échéant inopinées, et à des contrôles physiques des équipements, accéder à tous les locaux, terrains et moyens de transport que l'opérateur économique concerné utilise à des fins liées à son activité, ou encore recourir à une identité d'emprunt pour obtenir certaines informations.

Le décret encadre par ailleurs la procédure de notification aux opérateurs économiques d'une non-conformité, d'injonction, de mesures de sauvegarde et de recouvrement des coûts pour ces opérateurs. Il fixe les sanctions applicables en cas d'infraction aux règles relatives à la conception, à la fabrication et à la mise sur le marché des équipements de travail et des équipements de protection individuelle.

(5) Le renforcement de la formation en santé, sécurité et conditions de travail pour les élus au comité social et économique

L'article 39 augmente le nombre d'heures de **formation en santé, sécurité et conditions de travail** dont bénéficient les **élus au comité social et économique d'entreprise**. Il prévoit que ces formations peuvent être prises en charge par l'opérateur de compétences au titre de leurs actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés et selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Le **décret du 18 mars 2022**¹ précise que les opérateurs de compétences peuvent prendre en charge les coûts pédagogiques, la rémunération et les charges sociales légales et conventionnelles des salariés en formation, dans la limite du coût horaire du salaire minimum interprofessionnel de croissance par heure de formation ainsi que les frais annexes de transport, de restauration et d'hébergement afférents à la formation suivie et, lorsque les formations se déroulent pour tout ou partie en dehors du temps de travail, les frais de garde d'enfants ou de parents à charge. Les conseils d'administration des opérateurs de compétences déterminent les priorités et les critères de prise en charge des demandes présentées par les employeurs.

b) Le renforcement du cadre applicable aux services de prévention et de santé au travail

(1) Une procédure d'agrément dépourvue de cahier des charges

L'article 11 a donné une base légale au principe de l'agrément administratif des services de prévention et de santé au travail (SPST).

¹ Décret n° 2022-395 du 18 mars 2022 relatif au document unique d'évaluation des risques professionnels et aux modalités de prise en charge des formations en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail par les opérateurs de compétences.

Cette procédure existait déjà au niveau réglementaire, c'est pourquoi les modalités selon lesquelles l'autorité administrative peut diminuer la durée de l'agrément ou y mettre fin sont déjà définies par décret sans qu'un nouveau texte réglementaire soit intervenu¹.

En revanche, **le cahier des charges national de cet agrément n'a pas encore été défini par décret** comme le prévoit l'article L. 4622-6-1 du code du travail. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 9 décembre 2020 appelait en effet à l'élaboration d'un tel cahier des charges afin de « *garantir l'application homogène et transparente de l'agrément administratif dans toutes les régions* ».

(2) La définition par le CNPST de l'ensemble socle de services

Aux termes de cet article 11, **l'ensemble socle de services que doivent fournir les services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI) aux entreprises adhérentes doit être défini par le comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) et approuvé par voie réglementaire. Le décret du 25 avril 2022² a approuvé la liste et les modalités de l'ensemble socle de services applicable aux SPSTI**, à la suite de la délibération du CNPST du 1^{er} avril 2022.

Cette délibération, annexée au décret, prévoit que les SPSTI assurent, pour leurs entreprises adhérentes, des missions de prévention des risques professionnels, de suivi individuel de l'état de santé des salariés et de prévention de la désinsertion professionnelle. Elle précise que l'offre socle est définie dans une approche de service rendu aux entreprises, aux salariés et à leurs représentants et qu'elle doit :

- transcrire en actions et services accessibles aux entreprises, aux salariés et à leurs représentants les missions dévolues aux SPSTI ;
- donner une information complète, accessible et circonstanciée du service rendu aux employeurs, aux salariés et à leurs représentants ;
- assurer un maillage territorial pour rendre un service de proximité ;
- dispenser des services rendus homogènes sur tout le territoire afin de préserver au mieux la santé physique et mentale des salariés ;
- rendre compte de l'activité du SPSTI aux entreprises adhérentes permettant une transparence des performances et une amélioration progressive de service rendu par les SPSTI ;
- répondre aux exigences de la certification pour évaluer l'effectivité et la qualité du service rendu.

¹ Art. D. 4622-51 du code du travail.

² Décret n° 2022-653 du 25 avril 2022 relatif à l'approbation de la liste et des modalités de l'ensemble socle de services des services de prévention et de santé au travail interentreprises

La délibération fixe en outre les modalités de fonctionnement des SPSTI vis-à-vis des entreprises adhérentes et les moyens à leur disposition pour remplir l'ensemble de leurs missions (équipe pluridisciplinaire, moyens informatiques).

(3) L'entrée en vigueur différée de la procédure de certification

L'article 11 soumet également chaque service de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI) à une **procédure de certification** réalisée par un organisme indépendant. Les référentiels et les principes guidant l'élaboration du cahier des charges de certification doivent être fixés par voie réglementaire sur proposition du CNPST. En l'absence de proposition du comité à l'issue d'un délai déterminé par décret, ces référentiels et ces principes seront déterminés par décret en Conseil d'État.

Le décret ci-dessus doit intervenir **au plus tard le 30 juin 2022**. À compter de son entrée en vigueur, les SPSTI disposeront d'un délai de deux ans pour obtenir leur certification.

Les partenaires sociaux travaillant actuellement à l'élaboration du cahier des charges de certification dans le cadre du CNPST, **aucun des textes réglementaires prévus par la loi, y compris celui fixant le délai dont dispose le comité, n'a encore été publié.**

Il en va de même du décret devant adapter, après avis du CNPST, les référentiels et les principes de la certification aux modalités d'organisation et de fonctionnement des services de santé au travail des caisses de mutualité sociale agricole (MSA)¹.

(4) L'encadrement retardé de la tarification des SPSTI

Un amendement sénatorial a prévu, à l'**article 13**, la possibilité d'encadrer la fixation du niveau des cotisations par les SPSTI dans les limites d'un pourcentage du coût moyen de l'offre socle de services, conformément à la position des partenaires sociaux exprimée dans l'ANI².

Aucun décret n'est encore venu fixer ce pourcentage ni préciser les conditions dans lesquelles peut s'appliquer cet encadrement. D'après les informations fournies par le Gouvernement, ce texte, qui ne pouvait pas intervenir avant que soit connu le détail de l'offre socle de services, pourrait être adopté au second semestre 2022.

(5) Les obligations de publicité des SPSTI

En application de l'**article 14**, un décret, qui n'a pas encore été publié, doit fixer la liste des documents que les SPSTI communiquent à leurs adhérents et au CPRST et rendre publics. Il doit également préciser les conditions de transmission et de publicité de ces documents.

¹ Art. L. 717-3-1 du code rural et de la pêche maritime.

² Art. L. 4622-6 du code du travail.

(6) L'adaptation du cadre aux services de santé au travail en agriculture

Les services de sécurité et de santé au travail en agriculture (services SST), qui sont rattachés aux caisses de mutualité sociale agricole (MSA), sont soumis à des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques.

L'article 2 a entendu simplifier l'articulation entre les dispositions législatives du code du travail et les dispositions réglementaires du code rural et de la pêche maritime concernant ces services SST.

Toutefois, **le décret en Conseil d'État et le décret qui doit tirer les conséquences de la réforme pour ces services n'a pas encore été publié** alors qu'il aurait dû prendre effet au 31 mars 2022.

(7) La désignation des nouveaux membres des SPST

L'article 40 fixe les modalités d'entrée en vigueur de la proposition de loi. Il prévoit que, sauf disposition contraire, **la loi entre en vigueur le 31 mars 2022**.

Il prévoit que les membres des conseils d'administration des services de prévention et de santé au travail interentreprises sont désignés et élus dans les conditions prévues par la présente loi, dans un délai déterminé par décret, et au plus tard le 31 mars 2022. Aucun décret n'a anticipé cette date d'entrée en vigueur.

c) Les mesures en matière d'accompagnement des publics vulnérables et de lutte contre la désinsertion professionnelle

(1) L'entrée en vigueur différée des échanges d'information réciproques entre les acteurs de la prévention de la désinsertion professionnelle

L'article 19 prévoit des échanges d'informations réciproques entre les organismes de sécurité sociale et les services de prévention et de santé au travail (SPST) à des fins de prévention de la désinsertion professionnelle (PDP). Le IV de cet article fixe au **1^{er} janvier 2024** l'entrée en vigueur de ses dispositions.

D'après le Secrétariat général du gouvernement, la publication des décrets d'application est envisagée en octobre 2022. Comme l'a souhaité la commission des affaires sociales du Sénat, le décret précisant les conditions dans lesquelles les arrêts de travail d'un salarié pourront être transmis par l'organisme de sécurité sociale au SPST, ainsi que le contenu des informations transmises, sera un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

(2) Le suivi spécifique des travailleurs indépendants

L'article 23 permet l'affiliation des travailleurs indépendants à des services de prévention et de santé au travail. Les **travailleurs indépendants adhérent au SPSTI de leur choix**, et bénéficient d'une offre spécifique de services en matière de prévention des risques professionnels, de suivi

individuel et de prévention de la désinsertion professionnels. Le **décret du 26 avril 2022**¹ précise que chaque SPSTI détermine le contenu de l'offre spécifique de services pour l'adapter aux besoins de travailleurs indépendants et rend public cette offre et la grille tarifaire correspondante. Les travailleurs indépendants pourront s'affilier au SPSTI de leur choix pour une durée minimale d'un an et le renouvellement de leur affiliation ne pourra se faire de manière tacite.

L'article 23 permet par ailleurs **au SPST d'une entreprise d'assurer le suivi de travailleurs extérieurs à l'entreprise**. Ce SPST peut assurer le suivi individuel des travailleurs salariés ou non-salariés qui exercent leur activité sur le site de l'entreprise. En outre, lorsque des salariés d'entreprises extérieures exercent des activités sur le site d'une entreprise disposant de son propre SPST, ce service peut assurer, conjointement avec les SPST des entreprises extérieures, la prévention des risques professionnels de salariés concernés, dans le cadre d'une convention conclue entre SPST. Pour l'application de ces dispositions, le **décret du 26 avril 2022** précité prévoit que cette mission conjointe est assurée dès lors que l'intervention au sein de l'entreprise revêt un caractère permanent ou que l'intervention à réaliser représente un volume d'activité supérieur à 400 heures sur une période inférieure à un an et qu'elle expose le travailleur à des risques particuliers pour sa santé ou sa sécurité ou pour celles de ses collègues ou des tiers évoluant dans l'environnement immédiat de travail.

(3) Renforcement la prévention pour les salariés d'entreprises de travail temporaire ou aux employeurs multiples

• **L'article 24** ouvre une **expérimentation** d'une durée de trois ans permettant de **réaliser des actions de prévention collective à destination des salariés d'entreprises de travail temporaire** afin de prévenir les risques professionnels auxquels ils sont exposés. Le **décret du 26 avril 2022**² précise les conditions d'application de cette expérimentation. Les travailleurs temporaires peuvent bénéficier d'une action de prévention collective organisée par un SPST avant leur affectation au poste ou en cours de mission, lorsqu'ils sont exposés aux mêmes risques professionnels, afin de les sensibiliser aux risques auxquels ils sont exposés ou sont susceptibles d'être exposés dans le cadre de leur mission. Ces actions sont réalisées par un professionnel de santé au travail, le cas échéant en lien avec des intervenants extérieurs qualifiés, selon des modalités précisées par un cahier des charges arrêté par le ministre chargé de la santé au travail. Cet arrêté n'a pas encore été pris.

¹ Décret n° 2022-681 du 26 avril 2022 relatif aux modalités de prévention des risques professionnels et de suivi en santé au travail des travailleurs indépendants, des salariés des entreprises extérieures et des travailleurs d'entreprises de travail temporaire.

² Décret n° 2022-681 du 26 avril 2022 relatif aux modalités de prévention des risques professionnels et de suivi en santé au travail des travailleurs indépendants, des salariés des entreprises extérieures et des travailleurs d'entreprises de travail temporaire.

Cette expérimentation devra faire l'objet d'un rapport d'évaluation, au plus tard six mois avant son terme, qui sera remis par le Gouvernement au Parlement.

• **L'article 25** permet de **mutualiser le suivi de l'état de santé des travailleurs occupant des emplois identiques auprès d'employeurs différents**. Les modalités d'application de cet article doivent faire l'objet d'un décret qui n'a pas encore été publié.

(4) Création d'un rendez-vous de liaison et encadrement des visites de pré-reprise et de reprise

L'article 27 permet au salarié en arrêt de travail de solliciter un **rendez-vous de liaison** entre le salarié et l'employeur, associant le SPST. Ce rendez-vous a pour objet d'informer le salarié qu'il peut bénéficier d'action de prévention de la désinsertion professionnelle, d'un examen de préreprise et de mesures d'aménagement du poste de travail ou du temps de travail. Il est organisé à l'initiative de l'employeur ou du salarié. Le **décret n° 2022-373 du 16 mars 2022** précise que **la durée d'arrêt de travail à partir de laquelle l'organisation d'un rendez-vous de liaison est possible est de trente jours**¹.

En outre, aux termes du décret du 26 avril 2022², les personnels des services de prévention et de santé au travail chargés de la prévention des risques professionnels ou du suivi individuel de l'état de santé participent en tant que de besoin au rendez-vous de liaison.

Cet article 27 inscrit dans la loi les dispositions réglementaires relatives aux **visites médicales de pré-reprise et de reprise**. Les modalités d'application de ces visites médicales ont été définies par le décret n° 2022-372 du 16 mars 2022 relatif à la surveillance post-exposition, aux visites de préreprise et de reprise des travailleurs ainsi qu'à la convention de rééducation professionnelle en entreprise. Ce décret précise que **la visite de pré-reprise est ouverte aux travailleurs en arrêt de travail d'une durée de plus de trente jours et que la visite de reprise concerne les travailleurs qui ont connu une absence d'au moins soixante jours** pour cause de maladie ou d'accident non professionnel. Les autres dispositions relatives à la visite de reprise restent inchangées : les salariées revenant de congé maternité et les salariés victimes d'une maladie professionnelle, sans condition de durée d'arrêt, ou victimes d'un accident du travail ayant entraîné un arrêt d'au moins trente jours bénéficient aussi de la visite de reprise.

¹ Décret n° 2022-373 du 16 mars 2022 relatif à l'essai encadré, au rendez-vous de liaison et au projet de transition professionnelle.

² Décret n° 2022-679 du 26 avril 2022 relatif aux délégations de missions par les médecins du travail, aux infirmiers en santé au travail et à la télésanté au travail.

(5) Renforcement de la prévention de la désinsertion professionnelle par les dispositifs de l'essai encadré, de la convention de rééducation professionnelle en entreprise et du projet de transition professionnelle

• **L'article 28** complète les missions des caisses d'assurance maladie par la prévention de la désinsertion professionnelle et inscrit dans la loi les essais encadrés et les conventions de rééducation professionnelle en entreprise.

L'essai encadré, géré par l'assurance maladie, est un dispositif permettant au salarié de tester la compatibilité d'un poste de travail avec ses capacités, au sein de son entreprise ou d'une autre entreprise. Il permet ainsi d'évaluer l'adéquation du salarié à son ancien poste de travail ou à un nouveau poste en fonction d'aménagements possibles ainsi que d'évaluer les possibilités d'un reclassement professionnel.

Les modalités d'application de ce dispositif ont été déterminées par le décret n° 2022-373 du 16 mars 2022¹. L'essai encadré est ouvert, à sa demande, au salarié relevant du régime général, au bénéficiaire d'un contrat de travail conclu avec une entreprise de travail temporaire, à l'apprenti et au stagiaire de la formation professionnelle, en arrêt de travail. Pendant l'essai encadré, le bénéficiaire continue de percevoir les indemnités journalières dues au titre de son arrêt de travail. L'essai encadré est mis en œuvre à la demande de l'assuré, après une évaluation globale de sa situation et avec l'accord du médecin traitant, du médecin conseil et du médecin du travail assurant le suivi du salarié. Il ne peut excéder quatorze jours ouvrables, renouvelable dans la limite d'une durée totale de vingt-huit jours ouvrables. Le bénéficiaire est suivi par un tuteur au sein de l'entreprise dans laquelle il effectue l'essai encadré. À l'issue de la période, un bilan de l'essai encadré est réalisé par le tuteur en lien avec le bénéficiaire.

La convention de rééducation professionnelle en entreprise, gérée par l'assurance maladie, permet aux assurés déclarés inaptes et reconnus travailleurs handicapés, à l'issue de leur arrêt de travail, de se réaccoutumer à leur ancien métier ou de se former à un nouveau métier. Sa mise en œuvre par l'assurance maladie prend la forme d'un CDD d'une durée maximale de 18 mois qui peut être exécuté dans l'entreprise ou dans une autre entreprise, assorti d'un accompagnement et co-financé par l'employeur et l'assurance maladie. Le **décret n° 2022-372 du 16 mars 2022²** précise les modalités de mise en œuvre de cette convention, qui définit le montant total de la rémunération perçue par le salarié au titre du salaire versé pour le compte de l'employeur et des indemnités journalières. Ce montant ne peut être inférieur à la rémunération perçue avant l'arrêt de travail précédant la mise

¹ Décret n° 2022-373 du 16 mars 2022 relatif à l'essai encadré, au rendez-vous de liaison et au projet de transition professionnelle.

² Décret n° 2022-372 du 16 mars 2022 relatif à la surveillance post-exposition, aux visites de préreprise et de reprise des travailleurs ainsi qu'à la convention de rééducation professionnelle en entreprise

en place de la convention. La durée maximale de la convention ne peut être supérieure à dix-huit mois. Elle est déterminée en tenant compte, le cas échéant, de la durée de l'arrêt de travail qui a précédé sa mise en place.

• **L'article 29 facilite l'accès à un projet de transition professionnelle** financé par le compte personnel de formation pour les salariés ayant connu un long arrêt de travail, en levant la condition d'ancienneté pour certains salariés ayant connu un arrêt de travail. Sont concernés les salariés qui, dans les 24 mois précédant leur demande, ont connu une absence au travail résultant d'une maladie professionnelle ainsi que ceux qui ont connu une absence supérieure à une durée fixée par décret résultant d'un accident du travail ou d'une maladie ou d'un accident non-professionnel. **Cette durée a été fixée à au moins six mois, consécutifs ou non, par le décret n° 2022-373 du 16 mars 2022¹**

d) L'organisation de la médecine du travail et de l'équipe pluridisciplinaire

(1) L'accès étendu au dossier médical en santé au travail et son articulation avec le dossier médical partagé

L'article 16 étend le champ des professionnels susceptibles d'avoir accès au dossier médical en santé au travail (DMST) : les professionnels de santé en charge du suivi médical du travailleur et tous les autres professionnels de santé participant à la prise en charge du travailleur sous réserve de son consentement. Les conditions de consultation et d'alimentation du dossier sont sécurisées et simplifiées par le biais de l'identifiant national de santé.

Cet article pose aussi le principe de la portabilité de ce dossier tout au long de la vie professionnelle du travailleur en permettant son transfert entre SPST compétents. Il précise également l'articulation entre DMST et dossier médical partagé (DMP) : le DMP comporte un volet relatif à la santé au travail dans lequel sont versés, sous réserve du consentement de l'intéressé préalablement informé, les éléments de son DMST nécessaires au développement de la prévention ainsi qu'à la coordination, à la qualité et à la continuité des soins. Les catégories d'informations susceptibles d'être intégrées dans ce volet doivent être définies par la Haute Autorité de santé dans le cadre de recommandations de bonne pratique. **Ces dispositions relatives à la portabilité du DMST et à son articulation avec le DMP entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2024.** Aucun décret n'a, à ce stade, anticipé cette entrée en vigueur différée.

En outre, **les modalités d'application des dispositions encadrant le DMST**, qui figurent à l'article L. 4624-8 du code du travail, **doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État qui n'a pas encore été promulgué.**

¹ Décret n° 2022-373 du 16 mars 2022 relatif à l'essai encadré, au rendez-vous de liaison et au projet de transition professionnelle

L'article 17 intègre dans le système national de données de santé les données issues des dossiers médicaux en santé au travail dans un objectif de développement de la recherche en santé au travail. Il pose également l'obligation pour les SPST de garantir la sécurité et l'interopérabilité des données de santé à caractère personnel qu'ils collectent dans le cadre de leurs missions afin de permettre l'exploitation, le partage et la confidentialité de ces données. Cette obligation leur sera applicable à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2024. Aucun décret n'a, à ce stade, anticipé cette date d'entrée en vigueur.

(2) Le recours aux pratiques médicales à distance pour le suivi du travailleur

L'article 21 permet le **recours aux pratiques médicales à distance** pour le suivi individuel du travailleur, sous réserve de son consentement préalable. Il prévoit en outre que si l'état de santé du travailleur ou les risques professionnels auxquels il est exposé le justifie, le professionnel de santé peut proposer au travailleur que son médecin traitant participe à la consultation à distance. Les modalités d'application de ces dispositions doivent faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Le **décret du 26 avril 2022**¹ prévoit ainsi que les visites et examens réalisés dans le cadre du suivi individuel de l'état de santé du travailleur peuvent être effectués à distance, par vidéotransmission par les professionnels de santé au travail à leur initiative ou à celle du travailleur. Ils doivent se conformer aux règles régissant les services numériques en santé fixées par le code de la santé publique.

La pertinence de la réalisation à distance d'une visite ou d'un examen, y compris lorsqu'il est sollicité par le travailleur, est appréciée par le professionnel de santé du SPST chargé du suivi de l'état de santé du travailleur. Si le professionnel de santé constate au cours d'une visite ou d'un examen réalisé à distance qu'une consultation physique avec le travailleur ou qu'un équipement spécifique non disponible auprès du travailleur est nécessaire, une nouvelle visite est programmée en présence de ce dernier dans les meilleurs délais. Chaque visite ou examen effectué à distance est réalisé dans des conditions garantissant le consentement du travailleur à la réalisation de l'acte par vidéotransmission et, le cas échéant, le consentement du travailleur à ce que participe à cette visite son médecin traitant ou un professionnel de santé de son choix.

¹ Décret n° 2022-679 du 26 avril 2022 relatif aux délégations de missions par les médecins du travail, aux infirmiers en santé au travail et à la télésanté au travail.

(3) La mise en place différée du médecin praticien correspondant

L'article 31 a ouvert la possibilité pour un SPSTI de s'adjoindre le concours d'un médecin de ville disposant d'une formation en médecine du travail, dit médecin praticien correspondant, pour assurer le suivi médical des travailleurs dans les zones caractérisée par une présence insuffisante de médecins du travail. Cet article doit entrer en vigueur à compter d'une date fixée par décret, et **au plus tard le 1^{er} janvier 2023**.

Plusieurs textes réglementaires d'application sont attendus, dont aucun n'a été publié à ce jour :

- un décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application de ce dispositif, dont la parution est envisagée en octobre 2022 selon le SGG ;
- un arrêté ministériel définissant le modèle de protocole de collaboration entre le SPSTI et le médecin praticien correspondant.

En outre, chaque directeur général d'ARS devra arrêter la liste des zones de son ressort territorial caractérisées par un nombre insuffisant ou une disponibilité insuffisante de médecins du travail pour répondre aux besoins du suivi médical des travailleurs.

(4) L'application retardée de l'extension à titre expérimental du droit de prescription des médecins du travail

L'article 32, issu d'une initiative sénatoriale, prévoit la possibilité pour l'État d'autoriser, dans le cadre d'une expérimentation d'une durée de cinq ans et dans trois régions volontaires, les médecins du travail à prescrire et, le cas échéant, renouveler des arrêts de travail ainsi qu'à prescrire des soins, examens ou produits de santé nécessaires à la prévention de l'altération de la santé des travailleurs ou à la promotion d'un état de santé compatible avec leur maintien en emploi.

Les modalités de cette expérimentation doivent être déterminées par un décret en Conseil d'État qui n'a pas encore été publié à ce jour. D'après les informations transmises par le Gouvernement, la parution de ce décret pourrait intervenir au second semestre 2022.

(5) La création du statut d'infirmier de santé au travail

L'article 34 consacre dans la loi le **statut d'infirmier de santé au travail**.

Un infirmier diplômé d'État ou disposant de l'autorisation d'exercer sans limitation dans les conditions prévues par le code de la santé publique peut exercer dans un SPST sous réserve de disposer d'une **formation spécifique en santé au travail**. Cette obligation de formation entrera en vigueur à une date fixée par décret, et **au plus tard le 31 mars 2023**.

Le **décret du 26 avril 2022**¹ précise que l’infirmier en santé au travail assure les missions de santé au travail qui lui sont dévolues ou déléguées sous l’autorité du médecin du travail de l’entreprise dans le cas des services de prévention et de santé au travail autonomes ou sous celle du médecin du travail du SPSTI intervenant dans l’entreprise.

À l’exception des situations d’urgence, les missions de l’infirmier sont principalement orientées vers la prévention. Un entretien infirmier peut être mis en place en accord avec le médecin du travail et sous sa responsabilité. L’infirmier peut également participer à des actions en milieu de travail et d’information collectives conçues en collaboration avec le médecin du travail et validées par lui.

En revanche, le décret en Conseil d’État définissant la formation spécifique en santé au travail dont doit disposer l’infirmier de santé au travail recruté dans un SPST n’a pas encore été publié.

(6) La promotion de la délégation des tâches au sein de l’équipe pluridisciplinaire

Le **principe de la délégation de tâches au sein de l’équipe pluridisciplinaire de santé au travail** est consacré dans la loi par l’**article 35**.

Il revient à un décret en Conseil d’État de préciser les conditions dans lesquelles le médecin du travail peut déléguer, sous sa responsabilité et dans le respect du projet de service pluriannuel, certaines missions aux membres de l’équipe pluridisciplinaire disposant de la qualification nécessaire.

Le **décret du 26 avril 2022**² prévoit ainsi que le médecin du travail peut confier, dans le cadre de protocoles écrits, les visites et examens relevant du suivi individuel des travailleurs aux collaborateurs médecins et aux internes en médecine du travail. Il peut également confier, selon les mêmes modalités, à un infirmier en santé au travail la réalisation des visites et examens médicaux à l’exclusion de l’examen médical d’aptitude et de son renouvellement. Ne peuvent toutefois être émis que par le médecin du travail les avis, propositions, conclusions écrites ou indications reposant sur des éléments de nature médicale. En outre, lorsqu’il l’estime nécessaire pour tout motif ou lorsque le protocole le prévoit, l’infirmier oriente, sans délai, le travailleur vers le médecin du travail qui réalise alors la visite ou l’examen.

En outre, l’article 35 permet d’adapter par décret la composition de l’équipe pluridisciplinaire à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un tel décret n’a pas été pris à ce jour.

¹ Décret n° 2022-679 du 26 avril 2022 relatif aux délégations de missions par les médecins du travail, aux infirmiers en santé au travail et à la télésanté au travail

² Décret n° 2022-679 du 26 avril 2022 relatif aux délégations de missions par les médecins du travail, aux infirmiers en santé au travail et à la télésanté au travail

e) La réforme de la gouvernance de la santé au travail

Les **articles 36 et 37** ont réformé la gouvernance et l'animation de la santé au travail aux niveaux national et régional en créant :

- au sein du conseil d'orientation des conditions de travail (COCT), un **comité national de prévention et de santé au travail (CNPST)** ayant vocation à se substituer au groupe permanent d'orientation des conditions de travail (GPO) ;

- au sein de chaque comité régional d'orientation des conditions de travail (CROCT), un **comité régional de prévention et de santé au travail (CRPST)** appelé à se substituer au groupe permanent régional d'orientation (GPRO).

Un **décret en Conseil d'État en date du 23 décembre 2021** est venu préciser la composition, les missions et le fonctionnement de ces instances¹. Ses dispositions sont entrées en vigueur le 31 mars 2022.

(1) La composition, les missions et le fonctionnement du CNPST

(a) Composition

Le CNPST comprend, d'une part, un **collège des partenaires sociaux**, composé d'un nombre égal de représentants des salariés et des employeurs, et, d'autre part, un **collège des départements ministériels et des organismes nationaux de sécurité sociale**.

Les membres du collège des partenaires sociaux sont nommés par arrêté du ministre chargé du travail à la suite de chaque mesure quadriennale de l'audience des organisations syndicales et des organisations professionnelles d'employeurs. Pour chacun de ses membres, deux suppléants sont nommés dans les mêmes conditions².

Sa composition est répartie de la manière suivante :

- **5 représentants des salariés** nommés sur proposition de chacune des organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel³ ;

- **5 représentants des employeurs**, dont 3 nommés sur proposition du Mouvement des entreprises de France (Medef), 1 sur proposition de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), et 1 sur proposition de l'Union des entreprises de proximité (U2P).

¹ Décret n° 2021-1792 du 23 décembre 2021 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil d'orientation des conditions de travail et des comités régionaux.

² Art. R. 4641-3 du code du travail.

³ CFDT, CGT, FO, CFE-CGC et CFTC.

Quant au collège des départements ministériels et des organismes nationaux de sécurité sociale, il est composé du directeur général du travail, du directeur des affaires financières, sociales et logistiques du ministère chargé de l'agriculture, du directeur des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) et du directeur de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), ou de leurs représentants¹.

Le décret a par ailleurs révisé la composition de la commission générale² ainsi que des commissions spécialisées³ du COCT. La **commission spécialisée relative aux questions transversales, aux acteurs de la prévention en entreprise, aux études et à la recherche** est notamment **compétente sur les SPST**, les médecins du travail et les membres de l'équipe pluridisciplinaire⁴.

(b) Missions

En complément des missions prévues à l'article L. 4641-2-1 du code du travail, le CNPST reprend les missions auparavant dévolues au GPO :

- contribue à la définition de la position française sur les questions stratégiques au niveau européen ou international en matière de santé et de sécurité au travail ;
- participer à la coordination et l'information des GPRO ;
- élaborer une synthèse annuelle de l'évolution des conditions de travail.

En outre, le CNPST est chargé de **formuler des avis ou des propositions sur les questions particulières** figurant dans son programme de travail annuel ou traitées à la demande du ministre chargé du travail, ou encore sur tout autre thème entrant dans son domaine de compétences⁵.

(c) Fonctionnement

Le CNPST est présidé par le vice-président du COCT et animé par son secrétaire général.

Le comité établit un programme de travail annuel par consensus entre ses membres, sur la base d'une proposition élaborée par le secrétaire général. En fonction des thèmes inscrits à l'ordre du jour, un expert ou un représentant d'une administration peut être sollicité à titre consultatif par le secrétaire général. Les membres du collège des partenaires sociaux peuvent demander l'inscription d'un sujet à l'ordre du jour, qui est établi par le secrétaire général.

¹ Art. R. 4641-8 du code du travail.

² Art. R. 4641-10 du code du travail.

³ Art. R. 4641-12 du code du travail.

⁴ Art. R. 4641-13 du code du travail.

⁵ Art. R. 4641-7 du code du travail.

En règle générale, les avis, propositions et autres délibérations des différentes formations du COCT sont valablement adoptés si plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents, y compris par téléconférence, par visioconférence ou par voie de consultation électronique, ou s'ils ont donné mandat. Lorsque ce quorum n'est pas atteint, elles délibèrent valablement sans condition de quorum après une nouvelle convocation portant sur le même ordre du jour¹.

Toutefois, les délibérations du CNPST concernant la mise en œuvre de l'ensemble socle de services, l'élaboration du cahier des charges de certification des SPSTI ainsi que les modalités de mise en œuvre et les conditions de mise à la disposition du passeport de prévention sont **adoptées par les seuls membres du collège des partenaires sociaux**² sous réserve de réunir les **conditions cumulatives** suivantes :

- recueillir le vote favorable d'une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant obtenu aux élections professionnelles **au moins 30 % des suffrages exprimés en faveur d'organisations reconnues représentatives, sans faire l'objet d'une opposition** de la part de membres représentant une ou plusieurs organisations syndicales de salariés représentatives ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés à ces mêmes élections ;

- recueillir le **vote favorable d'au moins une organisation professionnelle d'employeurs, sans faire l'objet d'une opposition** de la part d'une ou de plusieurs organisations professionnelles d'employeurs dont les entreprises adhérentes emploient plus de 50 % de l'ensemble des salariés des entreprises adhérant aux organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel³.

(2) La composition et les missions des CRPST

(a) Composition

À l'image du CNPST, chaque CRPST comprend d'une part un **collège des partenaires sociaux**, composé d'un nombre égal de représentants des salariés et des employeurs, et d'autre part un **collège des administrations régionales de l'État et des organismes régionaux de sécurité sociale**.

¹ Art. R. 4641-4 du code du travail.

² Art. L. L. 4641-2-1 du code du travail.

³ Art. R. 4641-8 du code du travail.

Les membres du collège des partenaires sociaux sont nommés par arrêté du préfet de région à la suite de chaque mesure quadriennale de l'audience des organisations syndicales et des organisations professionnelles d'employeurs. Deux suppléants sont nommés dans les mêmes conditions pour chacun de ses membres¹.

La répartition des sièges au sein du collège des partenaires sociaux est identique à celle du même collège au sein du CNPST².

Quant au collège des administrations, il comprend le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), qui assure l'animation des travaux du comité, ainsi que trois autres membres de sa direction qu'il désigne, un représentant de la caisse régionale d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) et un représentant du réseau régional des caisses de mutualité sociale agricole (MSA).

(b) Missions

Le CRPST exerce une mission d'orientation dans les domaines de la santé, de la sécurité au travail et de l'amélioration des conditions de travail dans le ressort de la région. Il reprend, en complément des missions prévues à l'article L. 4641-5, les missions qui relevaient jusqu'à maintenant du GPRO³.

f) La fusion de l'Anact et des Aract

L'article 38 ouvre la voie à la fusion des associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract), qui constituent un réseau d'associations de droit privé exerçant une mission de service public, avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), établissement public administratif sous tutelle du ministère du travail.

Les conditions de cette fusion ont été déterminées par un décret du 22 avril 2022⁴ au terme duquel la fusion d'une Aract avec l'Anact est opérée selon les modalités suivantes :

- la décision est prise, après consultation préalable du conseil d'administration, par une délibération de l'assemblée générale de l'association adoptée à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés et les instances représentatives du personnel sont consultées sur le projet de fusion au moins trois semaines avant la date de l'assemblée générale ;

- la date d'effet de la fusion est fixée au 1^{er} janvier 2023 ;

¹ Art. R. 4641-16 du code du travail.

² Art. R. 4641-22 du code du travail.

³ Art. R. 4641-21 du code du travail.

⁴ Décret n° 2022-624 du 22 avril 2022 relatif à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et à la surveillance du marché des équipements de travail et des équipements de protection individuelle

- l'Anact se substitue aux associations régionales à la date d'effet de la fusion dans tous les contrats et conventions passés par ces dernières ;

- les salariés des associations régionales se voient proposer par l'Anact au plus tard le 1^{er} novembre 2022 un contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat de travail ;

- les fonctionnaires de l'État en fonction au sein des associations régionales sont affectés à l'Anact ;

- l'Anact met en place une nouvelle commission consultative paritaire entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 juillet 2023 et les mandats des membres de la commission consultative paritaire de l'agence en cours sont prolongés jusqu'à cette mise en place.

Le décret précise en outre que les associations régionales paritaires qui n'ont pas fusionné au 1^{er} janvier 2023 avec l'Anact n'appartiennent plus, à compter de cette date, au réseau de cette agence.

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

SOMMAIRE

Pages

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	443
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	447
B. DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR.....	453
1. <i>Environnement et développement durable</i>	<i>453</i>
2. <i>Transports et économie maritime</i>	<i>519</i>
3. <i>Aménagement du territoire</i>	<i>540</i>

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2011 et le 30 septembre 2021 et examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 mars 2022 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2020-2021 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021), d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2011 et le 31 mars 2022 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 figurent pas dans cet état des lieux.

Le rapport établi cette année par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les lois dont elle assure le suivi prend ainsi en compte **9 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2021.**

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Le « stock » de lois suivies par la commission

Une loi examinée au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est entrée en vigueur au cours de l'année parlementaire 2020-2021, contre deux durant l'année parlementaire précédente. Il s'agit de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d'application attendues et prises pour cette loi :

	Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets
Nombre de mesures attendues à terme ¹	142

¹ Certaines mesures concernent des articles, dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2022. Ces mesures ont donc été exclues du calcul du taux d'application.

Nombre de mesures attendues au 31 mars 2022	115
Nombre de mesures prises au 31 mars 2022	14
Taux d'application au 31 mars 2022	10 %
<i>Pour information : nombre de mesures facultatives¹ prévues par le texte, dont nombre de mesures prises</i>	<i>7, dont 1 prise</i>
<i>Pour information, nombre de mesures prises non attendues²</i>	<i>8</i>

La commission déplore un taux d'application particulièrement faible pour ce texte, plus de six mois après sa promulgation. Ce faible taux est d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un texte emblématique pour l'action du Gouvernement en matière de lutte contre le dérèglement climatique.

Quatre lois dont l'examen avait commencé lors de l'année parlementaire 2020-2021 ont été promulguées après le 30 septembre 2021 :

- la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances ;

- la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France ;

- la loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ;

- la loi n° 2022-269 du 28 février 2022 ratifiant les ordonnances prises sur le fondement de l'article 13 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.

Ces quatre textes, promulgués après le 30 septembre 2021, ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du présent rapport.

¹ Certaines mesures attendues constituent une simple faculté pour le Gouvernement. Ces mesures, attendues et/ou prises, ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application.

² Pour l'application de certains articles, le Gouvernement est susceptible de publier des mesures qui n'étaient pas prévues par le texte. Ces mesures dites « hors compteur » ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application.

a) Les lois totalement applicables

On ne compte aucune loi, adoptée au cours de la session parlementaire 2020-2021, déjà totalement applicable.

En outre, parmi les neuf lois dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2021, aucune loi adoptée antérieurement n'est devenue totalement applicable entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2022. Seule la **loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire** affiche un taux d'application de 100 %, ce qui était déjà le cas l'année dernière pour son entrée dans le champ des lois suivies par la commission.

b) Les lois partiellement applicables

(1) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2020-2021

Au cours de la dernière session parlementaire, une seule loi, la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, a été définitivement adoptée.

La loi est applicable à 10 % (du fait de la publication de 12 textes permettant de mettre en application 14 mesures attendues¹ ; parmi ces textes : 4 décrets en Conseil d'État, 6 décrets simples et 2 arrêtés ; 128 mesures sont encore attendues, dont 28 pour l'application d'articles dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2022). En excluant les mesures différées, le taux d'application est de 12%.

(2) Les lois antérieures

Parmi les 25 lois relevant des domaines de compétence de la commission, adoptées au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **11 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

Quatre lois adoptées au cours des sessions précédentes ont également vu leur taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2022 **du fait de l'adoption de nombreuses mesures d'application :**

- la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (publication d'un décret simple ; 2 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 82 %) ;

- 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 (publication d'un décret simple ; 3 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 80 %) ;

¹ Un même texte peut répondre à plusieurs mesures attendues.

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (par la publication de 28 textes permettant de mettre en application 41 mesures attendues¹ ; parmi ces textes : 17 décrets en Conseil d'État et 11 décrets simples ; 14 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 89 %) ;

- la loi n° 2020-105 du 11 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (par la publication de 22 textes permettant de mettre en application 29 mesures attendues² ; parmi ces textes : 10 décrets en Conseil d'État, 11 décrets simples et 1 arrêté ; 21 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 75 %).

En revanche, la commission déplore que **deux autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (4 mesures d'application 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 (3 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 80 %).

2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, aucune loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission n'a été adoptée.

Au cours des neuf sessions précédentes, une seule loi d'initiative sénatoriale examinée au fond par la commission nécessitant une ou plusieurs mesures d'application a été adoptée : la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (issue d'une proposition de loi déposée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues). Comme précédemment indiqué, celle-ci n'est pas encore totalement applicable.

¹ Un même texte peut répondre à plusieurs mesures attendues.

² Un même texte peut répondre à plusieurs mesures attendues.

Synthèse - Mise en application des lois suivies par la commission

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2021	Taux de mise en application au 31 mars 2022
	dans la loi	prises au 31 mars 2022		
Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	142	14	-	10 %
Loi n° 2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	81	63	44%	81 %
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	15	12	73%	80 %
Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires	11	9	73%	82 %
Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	130	116	58%	89 %
Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire	29	29	100%	100 %
Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne	15	12	80%	80 %
Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	45	39	91%	91 %

3. La publication des rapports d'information

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 en ce sens n'a été transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au cours de l'année 2020-2021.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les **105 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2011 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, à peine **25 ont été remis au Parlement**, c'est-à-dire un peu **moins d'un quart** du nombre total de rapports attendus.

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et jusqu'à la date du 31 mars 2022, **sept rapports** intéressant directement la commission ont été déposés au Sénat.

RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2021 ET LE 31 MARS 2022

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Article 189 de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019	Rapport au Parlement sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 3221-4-1 du code général des collectivités territoriales	16 novembre 2021
Article 183 de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019	Rapport au Parlement sur la régulation des services de mobilité routière automatisée	17 novembre 2021
Article 274 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	Plan stratégique national (PSN) 2023-2027 de la politique agricole commune (PAC)	6 janvier 2022
Article 187 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au premier bilan de la mise en œuvre du : « savoir rouler à vélo »	7 janvier 2022

Article 2 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	Rapport du Gouvernement au Parlement sur l’affichage environnemental des produits alimentaires - Bilan de l’expérimentation et enseignements	14 mars 2022
Article 15 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	Rapport au Parlement sur le bilan de l’expérimentation affichage environnemental textiles d’habillement et chaussures de la loi anti-gaspillage pour une économie circulaire (AGEC)	23 mars 2022
Article 81 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités	Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la décarbonation et la réduction des émissions atmosphériques polluantes des transports aériens, maritimes et fluviaux	30 mars 2022

Pas moins de **63 rapports** portant sur des lois qu’elle a examinées au fond sont encore attendus au 31 mars 2022.

Comme les années précédentes, la commission **déplore la lenteur d’élaboration de ces documents.**

4. La publication des ordonnances

L’unique loi promulguée au cours de la session parlementaire 2020-2021 a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnance : la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets contient 20 habilitations en ce sens et, au 31 mars 2022, aucune habilitation n’avait fait l’objet de publication d’ordonnance !

B. DEUXIÈME PARTIE : ÉTUDE DE L’APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

1. Environnement et développement durable

a) Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Au 31 mars 2022, sur les 45 mesures d’application prévues par cette loi, **4 restent encore à prendre**, soit un **taux global d’application de 89 %**. Deux décrets sont encore attendus, relatifs à l’application du protocole de

Nagoya¹ et au régime d'autorisation des opérations de défrichement, ainsi que deux arrêtés.

La **commission déplore qu'aucune mesure nouvelle n'ait été publiée** au cours de la période de référence. Même si la mise en œuvre de la loi est presque parachevée, la commission regrette néanmoins **l'inapplicabilité de certaines dispositions du protocole de Nagoya**, pourtant effectif en France depuis le 1^{er} juillet 2017. De même, le décret modifiant le régime d'autorisation des opérations de défrichement, dont les conséquences sont pourtant importantes pour les porteurs de projets, est toujours en attente de publication.

(1) Les conditions de conservation et d'accès aux ressources biologiques collectées ne sont toujours pas fixées

Le protocole de Nagoya, adopté en 2010, vise à assurer une **redistribution équitable des bénéfices entre les fournisseurs et les acquéreurs des ressources génétiques** (tout ou partie d'animaux, de végétaux, de micro-organismes ou autre matériel biologique) en vue de leurs exploitations commerciales.

Le règlement européen 511/2014/CE du 16 avril 2014 relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du protocole de Nagoya, sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, est entré en application le 12 octobre 2014, à l'exception de quelques articles entrés en vigueur le 12 octobre 2015.

La loi pour la reconquête de la biodiversité transpose dans le code de l'environnement le protocole de Nagoya et le règlement européen 511/2014/CE relatif aux mesures concernant le respect dans l'Union de ce protocole. Elle définit notamment les **ressources génétiques soumises au règlement européen et au protocole de Nagoya**.

Cette loi définit par ailleurs :

- l'utilisation de ressources génétiques comme correspondant aux **activités de recherche et de développement sur la composition génétique ou biochimique** de tout ou partie d'animaux, de végétaux, de micro-organismes ou autre matériel biologique contenant des unités de l'hérédité, notamment par l'application de la biotechnologie, ainsi que la valorisation de ces ressources génétiques, les applications et la commercialisation qui en découlent ;
- la **notion de collection** comme étant « *tout ensemble d'échantillons de ressources génétiques et des informations associées* »

¹ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, adopté le 29 octobre 2010, entré en vigueur le 12 octobre 2014.

rassemblées et stockées. Ces collections peuvent être détenues par une entité publique ou privée ». Cette définition englobe donc les **échantillons et les informations qui peuvent en être extraites**.

L'article 42 de la loi biodiversité 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, au titre de la prévention et de la maîtrise des risques graves pour la santé humaine.

Un **décret en Conseil d'État** est chargé de 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. 3115-6¹ prévoit un **arrêté** du ministre chargé de la santé, qu'il 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 des solidarités et de la santé ont indiqué à la commission que le régime juridique auquel soumettre cette collection a fait l'objet de discussions interministérielles, avec différentes options envisagées : régime spécifique du protocole de Nagoya, régime dérogatoire ou pleine application des principes du protocole. Ils indiquent également que « *les travaux interministériels ont été relancés à ce sujet fin 2019, mais ils ont été interrompus par la crise sanitaire et n'ont pu aboutir jusqu'à présent* ». Aucune date de publication de ce décret n'a été indiquée.

La commission déplore ce énième retard, d'autant plus que les projets de décret et d'arrêtés avaient été élaborés dans un premier temps dès avril 2017 et présentés au Conseil d'État, procédure interrompue par le changement de gouvernement. La pandémie de Covid-19 a montré toute la pertinence d'une stratégie sanitaire sécurisée ; il est regrettable que les conditions de conservation de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique, dont font partie les virus et autres pathogènes, n'aient toujours pas été précisées par l'autorité réglementaire.

¹ Cet article a depuis lors été codifié au L. 3115-13 du code de la santé publique par l'ordonnance n° 2017-44 du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de 2005.

- (2) Plus de cinq 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

Depuis 2014, le code forestier prévoit qu'en cas de défrichement, le porteur de projet doit s'acquitter de diverses obligations comme le reboisement d'autres parcelles en compensation ou, à défaut, d'une compensation financière au profit du fonds stratégique de la forêt et du bois. Ce fonds permet notamment le financement de projets d'investissements et d'actions de recherche, de développement et d'innovation s'inscrivant dans le cadre de la politique forestière.

L'article 167 de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit un décret en Conseil d'État permettant la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement, en introduisant des dérogations à la compensation pour certaines opérations de défrichement qui sont effectuées « *pour un motif de préservation ou de restauration du patrimoine naturel ou paysager* », en application d'un document de programmation ou de gestion de certains espaces protégés (réserves naturelles, sites Natura 2000, sites classés, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves biologiques et espaces gérés par des conservatoires d'espaces naturels).

Ce décret n'a toujours pas été pris, et la commission regrette, comme l'an dernier, le véritable « serpent de mer » auquel donne lieu la prise des mesures réglementaires nécessaires à l'applicabilité de cet article attendu par un grand nombre de porteurs de projets. La commission estime qu'un délai de plus de 5 ans est excessif et nuit à la crédibilité des mesures adoptées par le législateur.

Le projet de décret avait déjà fait l'objet d'une première concertation il y a près de cinq ans, en 2017, avec les gestionnaires d'espaces protégés et les forestiers, sans aboutir à un consensus. Une nouvelle consultation des gestionnaires d'aires protégées a été menée à la fin de l'année 2020 par les services du ministère de la transition écologique, afin d'apprécier l'impact de cette mesure et rendre le dispositif opérant. Ce décret d'application, qui modifiera le Code forestier, est aujourd'hui piloté par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Les échanges interministériels visent à parvenir à une version qui concilie les deux politiques publiques que sont la préservation des forêts par la lutte contre le défrichement et la restauration de la nature.

La prise de ce décret revêt un **enjeu important en matière de préservation de la biodiversité**, car des projets de restauration écologique nécessitant un défrichage peuvent localement se trouver bloqués par le paiement de l'indemnité. Les dispositions nouvelles ont vocation à donner aux préfets de département les moyens d'identifier la légitimité et la pertinence écologique des projets incluant des surfaces à défricher. Le préfet pourra ainsi apprécier à la fois le bien-fondé de la demande individuelle de

défrichement et le caractère suffisant des justifications présentées par le pétitionnaire pour pouvoir être dispensé de compensation financière.

Les **discussions portent notamment sur le contenu des informations que le pétitionnaire doit fournir** : les demandes de défrichement sont basées sur l'échelle cadastrale, alors que les documents de gestion qui fondent l'intérêt écologique d'un défrichement reposent sur une échelle plus large (charte de Parc naturel régional, plan de gestion de réserve naturelle), généralement au 1/25 000^e, voire moins.

- (3) Les importants retards pris par le Gouvernement pour la remise des rapports au Parlement

La commission regrette également les **importants retards constatés pour la remise des rapports**. 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, prévue par l'article 18, n'a toujours pas été remis au Parlement, alors que les services du ministère avaient indiqué à la commission l'année dernière que sa transmission devait intervenir prochainement.

L'**article 127** de cette loi a également prévu la remise d'un rapport sur **l'impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité** au regard des objectifs que la France se fixe dans ce domaine. Ce rapport doit notamment porter sur les interdictions de vente de certaines espèces et traiter des modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer.

La non-remise de ce rapport est d'autant plus regrettable que le Gouvernement a présenté en mars 2022 son **plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces exotiques**. Ce plan, qui se décline notamment en 500 opérations « coup de poing » afin de réagir rapidement face aux espèces susceptibles de s'installer, dispose d'une enveloppe de 1,5 million d'euros pour 2022.

Les données recueillies à l'occasion des concertations préalables à l'élaboration de ce plan d'action ainsi que le bilan de la précédente stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes, adoptée en 2017, auraient pu être compilés dans un rapport remis au Parlement. N'oublions pas qu'en Europe continentale, les coûts générés par la gestion et la réparation des dommages causés par les invasions biologiques sont estimés à plus de **12,5 milliards d'euros par an** !

- b) Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne*

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne comporte **dix articles** relevant du suivi de la commission de l'aménagement du

territoire et du développement durable (CATDD), qui **nécessitent des mesures d'application**. Pour rappel, la CATDD 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 31 mars 2022, **une mesure d'application** reste à prendre pour les articles relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Le décret fixant les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel n'est plus d'actualité

À l'article 66, la publication d'un décret est nécessaire pour fixer le pourcentage de réduction appliqué aux 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. Cette disposition, codifiée à l'article L. 461-3 du code de l'énergie, a été créée par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Ce décret doit également fixer les critères d'utilisation du réseau auxquels doivent répondre les bénéficiaires de la réduction ainsi que le plafond de la réduction, qui ne peut excéder 90 %.

La mise en œuvre de cet article avait été ajournée dans l'attente du résultat des négociations avec la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'article L. 341-4-2 du code de l'énergie¹, équivalent de l'article 66 de la loi « Montagne » pour l'électricité. L'étude, par les services du ministère de la transition écologique, du compromis trouvé avec la Commission européenne sur les tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité a souligné que la transposition de celui-ci au gaz naturel permettrait tout au plus de réintroduire au niveau des tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel l'équivalent du dispositif dit de « terme de proximité² », supprimé à compter du 1^{er} avril 2020 par la Commission de régulation de l'énergie dans sa délibération du 23 janvier 2020 portant décision sur le tarif d'utilisation

¹ *Cet article dispose que « les tarifs d'utilisation du réseau public de transport d'électricité applicables aux sites fortement consommateurs d'électricité qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique sont réduits d'un pourcentage fixé par décret par rapport au tarif d'utilisation du réseau public de transport normalement acquitté. Ce pourcentage est déterminé en tenant compte de l'impact positif de ces profils de consommation sur le système électrique ».*

² *Ce dispositif de terme de proximité venait en déduction de la facture mensuelle de chaque expéditeur, pour les quantités de gaz consommées dans certaines zones de sortie du réseau principal proches des points d'interconnexion (PIR) d'entrée (Dunkerque, Taisnières B, Virtualys et Obergailbach).*

des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga¹, au motif d'un manque d'efficacité économique.

À la suite de cette analyse d'opportunité, le ministère de la transition écologique a indiqué à la commission que « *la poursuite de ce travail n'est pas identifiée comme une priorité dans le contexte actuel* ». Compte tenu des menaces pesant sur la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel suite à la baisse importante des exportations de gaz russe vers l'Union européenne constatée depuis plusieurs mois, et des risques additionnels de perturbations des flux gaziers habituels, la mise en œuvre des réductions des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel aux consommateurs gazo-intensifs situés à proximité immédiate des points d'importation de gaz naturel aux frontières a néanmoins été décalée.

La commission prend acte de la suspension temporaire du processus de publication du décret, en reconnaissance le bien-fondé de l'analyse de l'exécutif. Elle **déplore toutefois l'absence d'information satisfaisante du Parlement** quant à l'intention du Gouvernement de ne pas prendre un décret expressément prévu par le législateur.

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 2022, sur les 15 mesures d'application prévues pour cette loi, 13 ont été prises, ce qui fait porter le **taux global d'application à un niveau satisfaisant de près de 87 %**. L'ensemble des textes nécessaires au fonctionnement et à l'accomplissement des missions nouvelles conférées par la présente loi à l'établissement public Office français de la biodiversité (OFB) ont été publiés.

À la clôture de la période de référence pour ce bilan annuel de l'application des lois, soit le 31 mars 2022, deux décrets relatifs à la réforme de la chasse restaient encore à prendre. La commission **salue la publication d'une mesure réglementaire depuis le 31 mars 2021**, définissant les missions d'intérêt général des conservatoires botaniques nationaux.

(1) Les missions d'intérêt général des conservatoires botaniques nationaux ont été précisées par décret

L'article 3 dispose que l'Office français de la biodiversité assure la coordination technique des **conservatoires botaniques nationaux**. Ces personnes morales publiques ou privées, sans but lucratif, agréées par l'État, sont définies à l'article L. 414-10 du code de l'environnement comme contribuant « *à la connaissance et à la conservation de la nature dans les domaines de la flore sauvage, de la fonge, des végétations et des habitats naturels et*

¹ Consultable à l'adresse suivante :

<https://www.cre.fr/Documents/Deliberations/Decision/tarif-d-utilisation-des-reseaux-de-transport-d-e-gaz-naturel-de-grtgaz-et-terega>.

semi-naturels ». À ce titre, ils participent notamment à **l'élaboration et à la mise en œuvre de l'inventaire du patrimoine naturel** et procèdent à l'identification et à la conservation des éléments rares et menacés.

L'**article 3** de la loi portant création de l'OFB prévoyait qu'un décret en Conseil d'État précise les **missions d'intérêt général confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux**. Ce décret, pris le 14 juin 2021¹, complète le chapitre VI du titre I^{er} du livre IV de la partie réglementaire du code de l'environnement (articles R. 416-1 à R. 416-5).

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 phylogénétiques 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**.

Les conservatoires botaniques nationaux apportent notamment un appui à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'à leurs établissements, et aux gestionnaires d'espaces, **pour la conservation *in situ* et la restauration écologique des habitats**, ainsi que du patrimoine végétal et fongique. Ils contribuent au développement de méthodes et de protocoles d'acquisition de données en appui aux programmes d'inventaire, de surveillance, de suivi et de cartographie. Ils sont également chargés de **développer et de gérer des outils de vulgarisation, d'information, de sensibilisation et de mobilisation citoyenne**.

En outre, ce décret a été complété et précisé par l'arrêté du 18 février 2022 relatif à la procédure d'agrément en qualité de conservatoire botanique national, qui **fixe le contenu du dossier de demande d'agrément en qualité de conservatoire botanique national**, la procédure d'instruction de la demande, les modalités de consultation du Conseil national de protection de la nature ainsi que les modalités de suivi de l'agrément accordé au titre des conservatoires botaniques nationaux. Il y est notamment précisé

¹ Décret n° 2021-762 du 14 juin 2021 relatif aux conservatoires botaniques nationaux.

que l'**agrément est accordé pour une durée de dix ans** et précise le territoire pour lequel il est délivré.

(2) Deux mesures relatives à la chasse sont toujours en attente de publication

L'article 13 de la loi prévoit la prise d'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.

Le législateur a souhaité que ce décret soit pris après l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En 2020, un premier projet de décret a fait l'objet de questions de la CNIL préalables à son avis. À l'éclairage de ces questions, un nouveau projet de décret a été élaboré avec la fédération nationale des chasseurs et l'Office français de la biodiversité.

Au 31 mars 2022, ce décret n'a toujours pas été pris. Au cours de l'année 2021, l'OFB, à qui ont été confiées plusieurs missions concomitantes, a priorisé son programme de développement informatique en faisant le choix de « *développer une application référençant les sites de compensation, plutôt que le fichier national du permis de chasser* », jugeant que son apport pour la biodiversité était plus pertinent.

Le ministère de la transition écologique a indiqué à la commission que les consultations préalables à la prise du décret relatif au permis de chasser ont été relancées, mais que celui-ci « *ne sera vraisemblablement pas publié avant 2023* ». La commission comprend les contraintes informatiques et humaines de cet opérateur, notamment à la suite de plusieurs années consécutives de baisse d'effectifs. Elle plaide néanmoins pour que le **décret puisse être publié dans les meilleurs délais**, afin de sécuriser la création du fichier et les données personnelles qu'il contiendra.

Plusieurs axes structureront 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.

Le 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.

Le ministère de la transition écologique a indiqué que ce décret a été présenté en section des Travaux Publics du Conseil d'État le 23 mars 2022 et qu'il est au contreseing des différents ministres concernés. Cette publication devrait donc prochainement intervenir, ce dont se félicite la commission, notamment dans le contexte actuel qui plaide pour une extrême vigilance sanitaire entre les espèces animales et l'homme.

Le ministère de la transition écologique a également indiqué à la commission que le 26° de l'article 13 de cette loi, qui complète l'article L. 425-5 du code de l'environnement afin d'**interdire le nourrissage en vue de concentrer des sangliers sur un territoire**, fait l'objet d'une **demande de délégalisation transmise au Conseil constitutionnel**. En cas de déclaration de son caractère réglementaire, cette mesure pourrait être versée dans la partie réglementaire du code de l'environnement à l'occasion d'un prochain décret relatif à diverses dispositions cynégétiques.

(3) Le rapport au Parlement sur l'accès à la fonction publique au sein de l'OFB n'a toujours pas été publié

La commission **regrette que le rapport prévu par l'article 17 de la loi**, afin d'étudier les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'Office français de la biodiversité, qui devait être pris dans les six mois suivants la promulgation de la loi, **n'ait toujours pas été transmis au Parlement**. Ce retard devient d'autant plus préoccupant que les engagements renforcés de la France en matière de biodiversité, pris notamment dans la loi Climat et résilience¹ et au travers de la stratégie nationale biodiversité 2030, entraînent des besoins de compétences et d'expertises accrus.

D'après les indications fournies par les services du ministère de la transition écologique, la remise du rapport aura lieu prochainement.

¹ L'article 227 de cette loi vise ainsi un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française, ainsi que la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française.

Le rapport relatif aux enjeux liés à la requalification des agents techniques de l'environnement

Le rapport prévu à l'article 18 de la loi, relatif aux 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, a quant à lui été remis le 12 juin 2020.

Ce rapport insiste sur le fait que « *la requalification des agents techniques de l'environnement et la revalorisation des techniciens de l'environnement exerçant des fonctions de chefs de service constituent un objectif fort permettant de soutenir et reconnaître la montée en compétence en matière de police de l'environnement, de pratique de la procédure pénale et de protection des espaces naturels* ». Il souligne notamment que le niveau minimal des personnels chargés de mener à bien les missions de police en droit de l'environnement et les missions d'appui technique nécessite des compétences techniques et juridiques relevant de la catégorie B.

Cette préconisation a été mise en œuvre par le décret n° 2020-620 du 22 mai 2020 relatif aux agents techniques et aux techniciens de l'environnement, qui place de fait le corps des agents techniques de l'environnement en extinction dans celui des techniciens de l'environnement et organise la promotion progressive des agents de ce corps, via la mise en œuvre d'un plan de requalification par concours interne spécial, réservé aux agents techniques de l'environnement, et par la liste d'aptitude (promotion au choix). L'épreuve du concours interne spécial consiste en un entretien avec le jury, fondé sur la sélection par la présentation d'un dossier de reconnaissance des acquis et de l'expérience professionnelle. Ce texte a également confié la gestion des agents techniques de l'environnement et des techniciens de l'environnement au directeur de l'OFB à compter du 1^{er} janvier 2021.

d) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire jette des **bases ambitieuses** engageant la France vers la **sortie d'une société de consommation** fondée sur le « tout jetable ».

Le texte initial, court et principalement technique, avait **largement été complété** en première lecture **par le Sénat** et par sa commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond. Gaspillages alimentaire et non-alimentaire, lutte contre le suremballage, lutte contre les dépôts sauvages, amélioration de l'information du consommateur, création d'un fonds de réemploi et d'un fonds de réparation, réduction de la production des plastiques à usage unique, exemplarité de l'État en matière d'économie circulaire... De **nombreux apports du Sénat avaient été conservés durant la navette parlementaire** et figurent dans le texte définitif.

L'implication du Sénat dans l'élaboration d'un texte auquel il a très largement contribué exige donc un **suivi particulièrement attentif et**

vigilant de l'application de la loi AGECE, afin que **l'ambition du législateur soit pleinement et fidèlement retranscrite par le pouvoir réglementaire.**

Dans l'exercice d'analyse de la mise en œuvre de la loi réalisée l'année passée, au 31 mars 2021, **son taux d'application était de 65 %¹. Au total, le taux d'application de la loi AGECE s'élevait à 40 %**, en tenant compte des mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées.

Cette année, au 31 mars 2022, **le taux d'application était de 82 %**. Au total, **le taux d'application de la loi AGECE s'élevait à 78 %**, en tenant compte des mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées.

Ces chiffres reflètent une **accélération dans la mise en œuvre de la loi**, compensant pour partie les retards pris dans les premiers mois ayant suivi la promulgation du texte.

Plusieurs articles majeurs de la loi ont ainsi fait l'objet de mesures d'application. Parmi les **mesures les plus marquantes ou structurantes**, on peut identifier : la réduction des **emballages en plastique à usage unique** (article 6), le **renforcement de la mise à disposition des pièces détachées** (article 19), l'instauration d'un cadre juridique du **reconditionné** (article 37), l'obligation d'incorporation de **matière recyclée dans les bouteilles en plastique** (article 61), la création ou l'extension de **filières de responsabilité élargie du producteur (REP)** (article 62), la **réutilisation des eaux** (article 69), l'obligation d'un tri « **sept flux** » pour les professionnels (article 74), l'interdiction progressive du **conditionnement plastique pour la vente des fruits et légumes** (article 77)...

Deux ans après sa promulgation, la loi AGECE continue donc d'entrer dans le quotidien des Français.

¹ Ce taux « à date » correspond aux mesures prévues prises permettant d'appliquer des dispositions législatives déjà entrées en vigueur en rapport aux mesures d'application attendues pour des dispositions législatives déjà entrées en vigueur.

Ces motifs de satisfaction ne doivent cependant pas éclipser **certains retards particulièrement dommageables** :

- le renforcement de **l'information du consommateur** sur les produits générateurs de déchets constituait un des axes importants de la loi AGECE (article 13) : le décret d'application a été publié tardivement (avril 2022) et il n'entrera progressivement en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2023, soit **un an après la date prévue par le législateur** ;

- le **diagnostic** portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et des déchets issus de la démolition ou de la rénovation significative de **bâtiments** (article 51) doit accélérer la transition de la filière vers l'économie circulaire : pourtant, les décrets ont été publiés avec du retard et le **dispositif ne peut pas s'appliquer** actuellement sans arrêté de mise en œuvre ;

- la **mise en place de la REP** sur les produits et matériaux de construction du secteur du **bâtiment** (article 62) connaîtra également un **an de retard** (début de la mise en œuvre repoussée en pratique à **2023**). Il s'agissait pourtant d'**une des réformes les plus importantes de la loi AGECE**, devant offrir une filière de valorisation à un gisement de déchets particulièrement volumineux et garantir une meilleure traçabilité pour résorber les dépôts sauvages.

La commission a par ailleurs regretté la **baisse du montant alloué au fonds de réparation et les retards d'application du fonds de réemploi**, créé à son initiative dans la loi (article 62).

Par ailleurs, la commission appelle le Gouvernement à une **certaine vigilance concernant plusieurs mesures d'application** :

- **l'arrêté « emballages ménagers »** pourrait provoquer un changement profond de la filière de la collecte, du tri et du recyclage des emballages : il nécessitera donc une attention toute particulière dans sa mise en œuvre, notamment concernant le **soutien financier alloué aux collectivités territoriales** (article 62) ;

- à l'article 76, les textes d'application permettant le **financement du suivi des filières REP** pourraient connaître une **certaine fragilité juridique** : si cette fragilité était confirmée, la **loi** devra le **cas échéant** être **ajustée** afin de s'assurer de l'adéquation du soutien financier à l'Ademe à l'importance stratégique des missions qui lui sont désormais confiées.

Enfin, **l'abrogation par le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, de l'article L. 541-30-2 du code de l'environnement, introduit par l'article 91 de la loi AGECE**, qui visait à accorder une priorité pour l'accès aux centres de stockage aux déchets issus d'activités de tri, de recyclage ou de valorisation performantes, appelle à un **ajustement législatif**, tant le dispositif voulu par le législateur semblait nécessaire au regard de la raréfaction des capacités de stockage et d'un impératif de gestion plus vertueuse des déchets.

(1) Mesures d'application sur le titre I^{er} relatif aux objectifs stratégiques de gestion et de prévention de la production de déchets (article 1^{er} à 11)

(a) Un décret permettant d'appliquer l'interdiction d'enfouissement des déchets valorisables

En application de l'article 6 (article L. 541-2-1 du code de l'environnement) et de l'article 10 (article L. 541-1 du code de l'environnement), le décret n° 2021-1199 du 16 septembre 2021 relatif aux conditions d'élimination des déchets non dangereux apporte des précisions quant à **l'interdiction d'enfouissement des déchets valorisables** et à la justification du respect des obligations de tri. Il définit les déchets non dangereux considérés comme valorisables et à ce titre interdits d'admission en installation de stockage de déchets non dangereux non inertes. Le décret prévoit également les modalités de justification par un producteur de déchets, pour faire éliminer ses déchets en installation de stockage ou par incinération.

(b) Réduction, réutilisation, réemploi et recyclage des emballages en plastique à usage unique : des objectifs fixés, une stratégie d'application publiée après le délai fixé par la loi

Le décret n° 2021-517 du 29 avril 2021 fixe les **objectifs de réduction, de réutilisation et de réemploi, et de recyclage des emballages en plastique à usage unique** pour la période 2021-2025, conformément aux dispositions de l'**article 7** (article L. 541-10-17 du code de l'environnement).

Ces objectifs constituent une **première étape sur le chemin de la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040**, prévu par le même article.

- **Objectifs de réduction** (calculés par rapport à une année de référence, 2018) :
 - o - 20 % d'ici décembre 2025, pour l'ensemble des metteurs sur le marché d'emballages en plastique à usage unique ménagers ou commerciaux et industriels ;
 - o tendre d'ici fin 2025 vers une réduction de 100 % des emballages en plastique à usage unique inutiles, soit ceux qui n'ont pas de fonction technique essentielle, comme une fonction de protection, sanitaire et d'intégrité des produits, de transport, ou de support d'information réglementaire.
- **Objectif de réemploi et de réutilisation** : la moitié de l'objectif de réduction de 20 % devra être obtenue par recours au réemploi et à la réutilisation d'emballages.

- **Objectif de recyclage** : tendre vers 100 % de recyclage des emballages plastiques à usage unique à l'échéance du 1^{er} janvier 2025. Le décret prévoit que ces emballages disposent, d'ici au 1^{er} janvier 2025, d'une filière de recyclage opérationnelle.

Le texte ne prévoit **pas de sanctions si les objectifs ne sont pas atteints**. Il précise toutefois que les **objectifs** fixés devront **être pris en compte pour établir les éco-modulations** applicables à trois filières de responsabilité élargie du producteur (REP) : la REP emballages ménagers, la REP emballages professionnels, la REP déchets diffus spécifiques (DDS) pour les emballages des produits chimiques. En tout état de cause, la commission appelle l'État à faire preuve de cohérence dans la retranscription de ces objectifs dans le cahier des charges des éco-organismes et activer, si nécessaire, son pouvoir de sanctions en cas de non-atteinte de ces cibles.

L'article prévoyait par ailleurs qu'une stratégie nationale définissant des mesures sectorielles ou de portée générale nécessaires pour atteindre ces objectifs soit définie par voie réglementaire avant le 1^{er} janvier 2022. Le décret n° 2022-549 relatif à la stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique a été publié le 15 avril 2022, après le délai fixé par la loi¹.

Enfin, le **rapport d'évaluation prévu à l'article 8** devant évaluer la politique nationale de prévention et de gestion des déchets en même temps que le plan national de prévention des déchets (PNPD) prévu à l'article L. 541-11 n'a toujours pas été remis au Parlement. Le **PNPD 2021-2027** devant prendre le relais du PNPD 2014-2020 est **toujours attendu** ; la consultation publique sur ce plan s'est terminée en octobre 2021.

Le PNPD a été complété sur la base de cette concertation puis a fait l'objet d'une évaluation environnementale. La dernière étape de construction du PNPD est désormais celle de l'avis de l'autorité environnementale sur cette évaluation environnementale, puis d'une ultime consultation du public en mettant à sa disposition cette évaluation environnementale et l'avis qui sera rendu par l'autorité environnementale. Selon les services ministériels interrogés par la commission, compte tenu des délais dont l'autorité environnementale dispose pour rendre son avis puis du délai de consultation du public, le **PNPD devrait pouvoir être publié à la fin de l'été**.

¹ Ce décret intervient après la date de référence pour le contrôle de l'application des lois, fixée par le présent rapport au 31 mars 2022. À ce titre, le texte n'est pas comptabilisé dans les statistiques d'application de la loi AGEC.

(2) Mesures d'application sur le titre II relatif à l'information du consommateur (articles 12 à 29)

(a) Substances dangereuses, perturbateurs endocriniens et signalétique de tri : des textes d'application renforçant l'information du consommateur

L'article 13 (article L. 541-9-1 du code de l'environnement) prévoit la mise en place d'une information du consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les qualités et caractéristiques environnementales de produits générateurs de déchets, parmi lesquelles la présence de substances dangereuses. Le décret n° 2021-1285 du 1^{er} octobre 2021 identifie les **substances dangereuses concernées** :

- les substances extrêmement préoccupantes (SVHC) qui figurent dans la liste établie par l'agence européenne des produits chimiques (ECHA) ;
- les substances présentant un niveau de préoccupation comparable aux substances extrêmement préoccupantes mais qui ne sont pas dans la liste fixée par l'ECHA. Ces substances complémentaires peuvent être fixées par arrêté du ministre chargé de l'environnement après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Toujours en application de l'article 13, le décret n° 2021-1110 du 23 août 2021 précise les modalités de mise en œuvre de l'article L. 5232-5 du code de la santé publique, visant à rendre disponibles les informations permettant d'identifier dans un produit les **perturbateurs endocriniens** dont l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) qualifie les propriétés de perturbation endocrinienne d'avérées, présumées ou suspectées.

Le metteur sur le marché devra publier la liste des produits concernés et des substances que chacun d'entre eux contient, sous un format dématérialisé, accessible sans frais et réutilisable.

Un arrêté doit encore fixer la liste des substances présentant des propriétés de perturbation endocrinienne avérées, présumées ou suspectées et la liste des catégories de produits présentant un risque d'exposition particulier. L'obligation d'information relative à la présence de substances de perturbation endocrinienne qualifiées de suspectées ne s'appliquera que pour les catégories de produits présentant un risque d'exposition particulier fixées par ce même arrêté.

L'article 13 (en modifiant l'article 6 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique) instaure par ailleurs une **obligation d'information relative à la quantité de données consommées** dans le cadre de la fourniture d'accès à un réseau, et son équivalent en émissions de gaz à effet de serre. Le décret n° 2021-1732 du

21 décembre 2021 fixe les modalités d'application de cette disposition entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

En outre, en application de l'article 17 (article L. 541-9-3 du code de l'environnement), le décret n° 2021-835 du 29 juin 2021 fixe les conditions d'application de la signalétique informant le consommateur que ce **produit fait l'objet de règles de tri**. Cette signalétique se compose d'un **logo**, le « **Triman** », et d'un « **info-tri** » précisant les modalités de tri ou d'apport à certains endroits. « L'info-tri », propre à chaque filière REP, doit être proposée par les éco-organismes à l'État, lequel peut imposer par arrêté un modèle si celui proposé par l'éco-organisme ne lui convient pas.

Enfin, le décret n° 2021-609 du 18 mai 2021 fixe la catégorie de biens dont le document de facturation, notamment le **ticket de caisse**, remis au consommateur mentionne l'existence et la durée de la **garantie** légale de conformité, en application de l'article 20 de la loi AGECE (article L. 211-2 du code de la consommation). Le décret n'est applicable que depuis le 1^{er} juillet 2021, soit plus d'un an après l'entrée en vigueur de la disposition législative, retard d'application que la commission regrette.

(b) La mise en œuvre des nouvelles prescriptions en matière de disponibilité des pièces détachées

Plusieurs décrets sont parus en application de l'article 19 de la loi AGECE, relatif à la disponibilité des pièces détachées.

Le décret n° 2021-1943 du 31 décembre 2021 permet l'application du premier alinéa de l'article L. 111-4 du code de la consommation prévoyant une **obligation de disponibilité des pièces détachées** pour les équipements électroménagers, les petits équipements informatiques et de télécommunications, les écrans et les moniteurs. Dans la version de l'article issue de la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021, la disponibilité des pièces détachées de ces produits est rendue obligatoire pendant la période de commercialisation du modèle concerné ainsi que pendant une période minimale complémentaire après la date de mise sur le marché de la dernière unité de ce modèle ne pouvant être inférieure à cinq ans.

Les dispositions concernant la durée de disponibilité des pièces pour certains équipements électroménagers, écrans et moniteurs sont déjà fixées par ailleurs par des règlements d'exécution de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie. C'est par exemple le cas des lave-linge, dont les pièces doivent être disponibles pendant une période d'au moins dix ans après la mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné.

Le **décret** précité se focalise donc sur les **ordinateurs portables et téléphones mobiles multifonctions**. Pour ces équipements, il prévoit que les pièces identifiées doivent être disponibles pour une durée minimale de

cinq ans à compter de la date de mise sur le marché national de la dernière unité du modèle concerné.

Par ailleurs, l'article 19 prévoit que **tout professionnel qui commercialise des prestations** d'entretien et de réparation d'équipements électroménagers, de petits équipements informatiques et de télécommunications, d'écrans et de moniteurs prévoit **au moins une offre**, pour certaines catégories de pièces de rechange, **incluant des pièces issues de l'économie circulaire à la place des pièces neuves** (article L. 224-109 du code de la consommation). Le décret n° 2021-1944 du 31 décembre 2021 établit la **liste des équipements et des pièces concernés**. Il définit également les conditions dans lesquelles le professionnel n'est pas tenu de proposer ces pièces du fait de leur indisponibilité dans un délai au plus égal à trente jours. Le décret n° 2021-1945 du 31 décembre 2021 fixe les modalités d'information du consommateur quant à cette obligation de mise à disposition d'une offre de pièces issues de l'économie circulaire à la place des pièces neuves.

Trois **décrets** permettent enfin de mettre en œuvre les dispositions relatives aux **pièces détachées dans le milieu médical** :

- le décret n° 2022-58 du 25 janvier 2022 fixe à **cinq ans**, à compter de la date de mise sur le marché national de la dernière unité du modèle concerné, la **durée minimale de disponibilité des pièces détachées** de rechange pour plusieurs matériels médicaux (véhicules pour handicapés physiques, cannes et béquilles, tensiomètres et thermomètres électriques ou électroniques, verticalisateurs, sièges coquilles de série, appareils soulève-malade, sièges modulaires et évolutifs) prévue par l'article L. 224-110 du code de la consommation ;
- le décret n° 2021-1683 du 16 décembre 2021 établit la liste des catégories d'équipements médicaux et des pièces concernées par **l'obligation de proposer des pièces issues de l'économie circulaire dans le cadre de la commercialisation de prestations d'entretien et de réparation** (article L. 224-111 du code de la consommation). Il définit également les conditions dans lesquelles le professionnel n'est pas tenu de proposer ces pièces du fait de leur indisponibilité dans un délai au plus égal à trente jours ou dès lors que la prestation de réparation des équipements médicaux ne peut pas être mise en œuvre dans le respect du maintien de la destination de ces équipements ainsi que de la garantie de leur sécurité et de leurs performances. Le décret n° 2022-59 du 25 janvier 2022 fixe les modalités d'information du consommateur quant à cette obligation de mise à disposition d'une offre de pièces issues de l'économie circulaire à la place des pièces neuves.

- (c) Plusieurs textes attendus pour le 1^{er} janvier 2022 pas encore publiés, notamment concernant l'information du consommateur sur les produits générateurs de déchets

Plusieurs textes d'application du titre II de la loi AGEC attendus pour le 1^{er} janvier 2022 n'ont toujours pas été publiés.

À l'article 13, un décret doit définir les modalités d'application de l'article L. 541-9-1 du code de l'environnement relatif à l'information du consommateur, par voie de marquage, d'étiquetage, d'affichage ou par tout autre procédé approprié, sur les **qualités** et **caractéristiques environnementales de produits générateurs de déchets**. Une consultation sur un projet de décret a été menée d'octobre à novembre 2021, **mais la version finale du décret n'avait toujours pas été publiée au 31 mars 2022**, date de référence pour le contrôle de l'application des lois au titre du présent rapport. Le décret n° 2022-748 du 29 avril 2022 a enfin été publié : **il n'entrera progressivement en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2023**, soit un an après la date prévue par le législateur.

Ce retard est d'autant plus dommageable que l'information du consommateur sur les produits générateurs de déchets constituait un des axes importants de la loi AGEC.

À l'article 19 :

- un décret doit permettre l'application du troisième alinéa de l'article L. 111-4 du code de la consommation, autorisant sous certaines conditions et pour certaines catégories de biens, que le fabricant ou l'importateur de biens meubles fournisse aux vendeurs professionnels ou aux réparateurs qui le demandent le **plan de fabrication** par un moyen d'impression en **trois dimensions** de pièces détachées ou, à défaut, les **informations techniques** utiles à l'élaboration de ce plan dont le fabricant dispose ;
- un décret est également attendu pour fixer les modalités d'information du consommateur quant à l'**obligation de mise à disposition d'une offre de pièces** issues de l'économie circulaire à la place des pièces neuves pour les **véhicules automobiles**.

Enfin, **trois mesures d'application**, déjà attendues l'an passé, n'ont toujours pas été prises.

À l'article 25 (article L. 441-3 du code de la consommation), un arrêté doit définir la liste des produits et les motifs légitimes, notamment la sécurité ou la santé des utilisateurs, pour lesquels le professionnel n'est pas tenu par l'interdiction de rendre impossible la réparation ou le reconditionnement d'un appareil hors de ses circuits agréés.

À l'article 27 (articles L. 217-21 et L. 217-23 du code de la consommation), deux décrets doivent être pris afin de définir les modalités

d'information du consommateur et les obligations du vendeur concernant les **misés à jour de logiciels** et les conditions dans lesquelles la période au cours de laquelle le consommateur reçoit les mises à jour nécessaires au maintien de la conformité des biens peut être supérieure à deux ans. L'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 a procédé à une refonte des dispositions relatives aux mises à jour logicielles aux articles L. 217-18 à L. 217-20 du code de la consommation, et les articles L. 217-21 et L. 217-23 ont par ailleurs été intégralement réécrits. Les **décrets initialement prévus par la loi AGEC n'ont donc pas vocation à être publiés**.

Le rapport¹ **consacré à l'obsolescence logicielle**, prévu au même article 27, a en revanche été transmis au Parlement en juin 2021.

- (3) Mesures d'application sur le titre III, relatif au réemploi et à la réutilisation (articles 30 à 60)
 - (a) Une mise en œuvre tardive et incomplète du diagnostic PMD, pour les déchets issus de la démolition ou de la rénovation significative des bâtiments

Plusieurs décrets permettent de mettre en œuvre le diagnostic portant sur la gestion des produits, équipements, matériaux et des déchets issus de la démolition ou de la rénovation significative de bâtiments (article 51 de la loi AGEC), aussi appelé **diagnostic « PMD » (produits - matériaux - déchets)**. Ces dispositions s'appliquent aux démolitions et aux rénovations significatives de bâtiments pour lesquelles la date de dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou de travaux ou, à défaut, la date d'acceptation des devis ou de passation des marchés relatifs aux travaux de démolition et de rénovation significative, est postérieure au **1^{er} janvier 2022**, soit **six mois plus tard que la date initialement inscrite dans la loi**.

Conformément aux dispositions de l'article L. 111-10-4 du code de la construction et de l'habitation, le **décret n° 2021-821 du 25 juin 2021 définit les opérations de démolition ou de rénovation significative de bâtiment**, concernées par l'obligation de diagnostic, ainsi que la **forme et le contenu du diagnostic**, devant fournir : une estimation de la nature, de la quantité et de la localisation des matériaux, produits de construction et équipements constitutifs des bâtiments, ainsi que des déchets potentiellement générés ; une estimation de leur état de conservation ; des indications sur les filières de réemploi des déchets ; une estimation de la nature et de la quantité des produits, matériaux et équipements pouvant être réemployés ; à défaut de réemploi, des indications sur les filières de gestion et de valorisation des déchets, notamment les filières locales, en vue, par ordre de priorité décroissante, de leur réutilisation, leur recyclage ou une autre valorisation matière, leur valorisation énergétique ou leur élimination ; des indications sur les précautions de dépose, de stockage sur chantier et de transport de ces

¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Obsolescence%20logicielle.pdf>.

produits, équipements, matériaux et déchets ainsi que sur les conditions techniques et économiques prévues pour permettre leur réemploi, leur réutilisation, leur recyclage ou une autre valorisation matière, leur valorisation énergétique ou leur élimination.

À l'issue des travaux, le maître d'ouvrage est **tenu d'établir un formulaire** de récolement relatif aux produits, aux équipements et aux matériaux réemployés ou destinés à l'être et aux déchets issus de cette démolition ou de cette rénovation significative. Le diagnostic, comme le formulaire de récolement, doivent être transmis au Centre scientifique et technique du bâtiment, lequel assure un suivi, tient des statistiques et rend compte chaque année au ministre chargé de la construction.

En application de l'article L. 111-10-4-1 A du code de la construction et de l'habitation, le décret n° 2021-822 du 25 juin 2021 précise les compétences nécessaires à la personne physique ou morale chargée par le maître d'ouvrage de réaliser un diagnostic portant sur la gestion des produits, matériaux et des déchets issus de la démolition ou rénovation significative de bâtiments. Il prévoit également les modalités de publicité du diagnostic par le Centre scientifique et technique du bâtiment (article L. 111-10-4-1 B du code de la construction et de l'habitation).

La commission accueille favorablement ces avancées et souligne l'intérêt du diagnostic pour la planification et l'organisation des flux de déchets du bâtiment.

Des auditions menées dans le cadre du groupe d'études « Économie circulaire » du Sénat ont toutefois permis **d'identifier des difficultés d'application actuelles ou potentielles.**

La commission déplore tout d'abord le **retard pris dans la publication de l'arrêté devant préciser les informations qui figureront dans le formulaire de récolement.** Selon les services ministériels consultés par la commission, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique a examiné un projet de texte en séance du 15 mars 2022, mais a à ce stade rendu un avis défavorable. D'autres consultations obligatoires devront en outre être engagées.

Des incertitudes fortes pèsent donc sur le calendrier précis de publication de l'arrêté, sans lequel le diagnostic « PMD » ne peut pas être réellement mis en œuvre. Cette situation est d'autant plus dommageable que l'application du diagnostic a déjà pris du retard avec la publication tardive des décrets, six mois après la date fixée par la loi.

La mise en œuvre du diagnostic pourrait également **souffrir du retard pris dans l'application de la REP « bâtiment »** (voir *infra*) : en effet, l'incitation à réaliser le diagnostic, en amont, est plus faible si les filières de valorisation des déchets ne sont pas suffisamment structurées, en aval.

L'absence de sanction en cas de non-application du diagnostic pourrait inciter les acteurs de la chaîne de valeur à ne pas changer radicalement leurs pratiques. Une **obligation de remise d'attestation de réalisation du diagnostic** lors de la demande de permis pour les rénovations et démolitions pourrait **constituer un levier incitatif fort pour les acteurs**.

(b) Reconditionnés, vente à l'unité de médicaments, verdissement de la commande publique : divers textes d'application publiés

En application de l'article 37 (article L. 122-21-1 du code de la consommation), le décret n° 2022-190 du 17 février 2022 détermine les conditions dans lesquelles un professionnel peut utiliser les **termes « reconditionné » ou « produit reconditionné »**.

Pour pouvoir utiliser ce qualificatif, un produit, ou une pièce détachée doit remplir **deux conditions cumulatives** : d'une part, avoir subi des tests portant sur toutes ses fonctionnalités afin d'établir qu'il répond aux obligations légales de sécurité et à l'usage auquel le consommateur peut légitimement s'attendre, et d'autre part, avoir subi une ou plusieurs interventions afin de lui restituer ses fonctionnalités. Cette intervention doit inclure la suppression de toutes les données enregistrées ou conservées en lien avec un précédent usage ou un précédent utilisateur.

Par ailleurs, le texte interdit le recours aux expressions « état neuf », « comme neuf », « à neuf » ou toute mention équivalente, pour un produit ou une pièce détachée, qualifié de « produit reconditionné ». La mention « reconditionné en France » est quant à elle réservée aux produits reconditionnés en totalité sur le territoire national.

Par ailleurs, à l'article 40 (article L. 5123-8 du code de la santé publique), le décret n° 2022-100 du 31 janvier 2022 fixe les modalités particulières de conditionnement, d'étiquetage et d'information de l'assuré ainsi que de traçabilité pour les **médicaments vendus à l'unité**. La vente à l'unité des médicaments est **facultative** : les pharmaciens pourront adopter ce mode de vente sur la base du volontariat. Sont concernés les médicaments conditionnés initialement sous forme de blister ou de sachet-dose. Un arrêté du 1^{er} mars 2022 autorise la vente à l'unité pour les **antibiotiques** (« spécialités de la classe pharmacothérapeutique des antibactériens à usage systémique »).

Un arrêté du 3 décembre 2021 fixe les modalités de déclaration à l'observatoire économique de la commande publique (OECF) de la part de la dépense annuelle consacrée à l'achat des produits ou catégories de produits issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées, en application des **obligations de verdissement de la commande publique fixées par l'article 58 de la loi AGE**C et son décret d'application n° 2021-254 du 9 mars 2021. La commission forme le **vœu que ce suivi permette l'établissement d'un bilan de la disposition au début de l'année 2023,**

comme elle l'avait proposé l'an passé lors de l'analyse de l'application de la loi AGECE.

Pour faire de la commande publique un véritable levier en faveur du développement des produits issus de l'économie circulaire, un rehaussement du niveau d'ambition devra probablement être acté, à la fois concernant la part de produits issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées, mais aussi le nombre de catégories de produits concernées.

(c) Plusieurs mesures d'application encore attendues

L'article 34 (L. 541-15-14 du code de l'environnement) entend permettre le traitement informatique des stocks alimentaires en prévoyant que la date limite de consommation (ou de durabilité minimale) et le numéro de lot puissent être intégrés dans les **informations codifiées des denrées alimentaires**. Cette disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, n'a toujours pas fait l'objet de décret d'application.

Par ailleurs, plusieurs mesures attendues l'an passé n'ont toujours pas été prises.

À l'article 35 (article L. 412-7 du code de la consommation), un décret doit préciser la mention, qui peut accompagner la date de durabilité minimale que comporte un produit alimentaire, informant les consommateurs que **le produit reste consommable après cette date**.

Un décret doit être pris afin de déterminer les conditions d'application de l'article 39 (article L. 541-15-11 du code de l'environnement) qui permet aux acteurs de la filière de distribution et aux établissements de santé de conclure une **convention** précisant les modalités selon lesquelles le **matériel médical** dont ils comptent se défaire est cédé à titre gratuit à une ou plusieurs associations et structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS), dont au moins l'un des objets est de reconditionner ce matériel en développant des activités de préparation à la réutilisation et au réemploi.

Enfin, à l'article 41 (article L. 120-1 du code de la consommation), un décret doit définir la **liste des exceptions à la possibilité de vendre des produits en vrac**. En novembre 2021, l'Anses a rendu un avis sur un projet de décret, mais sa version finale n'a toujours pas été publiée. Le texte a fait l'objet d'une nouvelle consultation de l'ensemble des parties prenantes en janvier 2022 suite à l'avis de l'Anses. Selon les services ministériels saisis par la commission, la prise en compte des retours des parties prenantes est en cours de finalisation. À l'issue de cette consultation, le projet de décret devra être notifié auprès de la Commission européenne. Dans ce contexte, une **publication est envisageable dans le courant de l'été 2022**.

(4) Mesures d'application sur le titre IV, relatif à la responsabilité élargie des producteurs (articles 61 à 92)

(a) Le déploiement de nouvelles filières REP, mais de nombreux retards de mise en œuvre

La première année d'application de la loi AGEC avait été marquée par la **publication de textes permettant de mettre en œuvre la réforme des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), axe essentiel du texte.**

La loi AGEC avait par ailleurs prévu **l'entrée en vigueur d'une nouvelle filière REP et l'extension de deux filières REP existantes au 1^{er} janvier 2021, en application de l'article 62.**

(i) Création et extensions de filières REP pour 2021 : des retards de mise en œuvre

Seule l'extension de la filière REP des produits chimiques (DDS) aux produits utilisés par les professionnels susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets, prévue au 1^{er} janvier 2021, a été appliquée dans le calendrier prévu par la loi AGEC¹.

Les **produits du tabac** équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et les produits qui sont destinés à être utilisés avec des produits du tabac devaient également intégrer une filière REP à compter du 1^{er} janvier 2021. Le décret n° 2020-1725 du 29 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation relatives à la responsabilité élargie des producteurs avait certes institué une nouvelle section sur les produits du tabac dans le code de l'environnement, mais il a fallu attendre un **arrêté** du 5 février 2021 pour que le **cahier des charges** d'agrément des éco-organismes de la filière soit **publié**. Le **premier éco-organisme de la filière REP « tabac »**, Alcome, a été agréé par un **arrêté** du **28 juillet 2021**.

Également prévue pour le 1^{er} janvier 2021, **l'extension de la REP** des produits médicaux perforants (**DASRI**) aux dispositifs électroniques associés avait **pris du retard** : le décret n° 2021-1176 du 10 septembre 2021 et un arrêté du 25 novembre 2021 ont permis la réforme de cette filière, avec **un an de délai par rapport au calendrier fixé par le législateur**.

¹ Arrêté du 1^{er} décembre 2020 modifiant le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs pour les déchets diffus spécifiques (DDS) ménagers des catégories 3 à 10 de produits chimiques désignés à l'article R. 543-228 du code de l'environnement. Le cahier des charges ainsi modifié a été annulé par le Conseil d'État pour des raisons de procédure le 7 juillet 2021. Un nouveau cahier des charges a donc été adopté par l'arrêté du 1^{er} octobre 2021 portant cahier des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs des contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement mentionnés au 7° de l'article L. 541-10-1 du code de l'environnement et relevant des catégories 1° à 10° de l'article R. 543-228.

(ii) De nombreuses filières REP créées ou étendues en 2022, mais de nouveaux retards à déplorer, notamment concernant la REP bâtiment

Conformément à la volonté exprimée par le législateur, la **deuxième année d'application est celle de la montée en puissance de la REP**, avec de **nombreuses filières devant être créées ou étendues en 2022**, en application de l'article 62. Malheureusement, de **nouveaux retards sont à déplorer**.

Concernant les REP qui devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022, **4 filières ont été créées dans le délai imparti par la loi** :

- REP des **huiles** minérales ou synthétiques, lubrifiantes ou industrielles par le décret n° 2021-1395 du 27 octobre 2021 et par un arrêté du même jour portant cahier des charges des éco-organismes de la filière ;
- REP sur les **jouets**, les articles de **sport** et de **loisirs**, et les articles de **bricolage** et de **jardin** par un décret n° 2021-1213 du 22 septembre 2021 et par trois arrêtés du 27 octobre 2021, modifiés par trois arrêtés du 14 décembre 2021 pour créer des fonds de réparation dans chacune de ces filières.

La commission déplore toutefois les **retards suivants** :

- **l'extension de la REP véhicules hors d'usage (VHU)** aux véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur, prévue pour le 1^{er} janvier 2022, n'a toujours pas été mise en œuvre. Une consultation sur le projet de décret a été lancée en mars dernier ;
- **l'extension de la REP ameublement** aux éléments de décoration textile, également prévue pour le 1^{er} janvier, est toujours attendue. Une consultation sur le projet de décret s'est achevée en février dernier.

La commission regrette tout particulièrement le retard pris dans la **création de la REP pour les produits et les matériaux de construction du secteur du bâtiment (PMCB) qui devait entrer en vigueur en janvier 2022**. Le **décret n° 2021-1941 du 31 décembre 2021** en a certes fixé les principes et les règles générales : champ d'application de cette nouvelle filière REP, producteurs visés par ces dispositions, conditions de collecte séparée donnant lieu à reprise sans frais des déchets, conditions minimales du maillage territorial de ces points de reprise, modalités d'action des éco-organismes de la filière et conditions de l'obligation de reprise des déchets par les distributeurs...

La date d'entrée en vigueur de la nouvelle obligation REP est bien fixée par le décret au **1^{er} janvier 2022**. Toutefois, le **cahier des charges des éco-organismes de la filière doit encore être pris par arrêté** et les éco-organismes devront dans un second temps être agréés pour permettre la pleine entrée en vigueur du dispositif. La reprise gratuite des

42 millions de tonnes de déchets du bâtiment ne devrait donc pas commencer avant janvier 2023, selon le ministère de la transition écologique.

Les pouvoirs publics justifient ce retard par la **crise sanitaire** et la **situation actuelle de tension sur l’approvisionnement pour certaines matières premières de construction** ; des motifs qui, aussi légitimes soient-ils, ne doivent **pas cacher la lenteur initiale des travaux préparatoires**. Aussi, si la commission est consciente des difficultés inhérentes au lancement de ce qui est amené à devenir la plus grande filière de l’écosystème REP, elle estime toutefois que la **filière devra se construire « en avançant » et que l’ensemble des problématiques ne sauraient être résolues avant son lancement**.

Elle appelle donc les acteurs à se mobiliser pour respecter le nouveau calendrier, afin qu’une des réformes les plus importantes de la loi AGEC - devant offrir une filière de valorisation à un gisement de déchets particulièrement volumineux et garantir une meilleure traçabilité pour résorber les dépôts sauvages - devienne enfin réalité.

- (b) Divers textes d’application relatifs aux filières REP, portant notamment sur les emballages ménagers, ainsi que sur les fonds de réparation et de réemploi

De nombreux arrêtés ont tout d’abord été pris pour **intégrer les nouveautés de la loi AGEC dans les cahiers des charges des filières REP existantes**, sans en modifier le périmètre : dans la filière des papiers¹, des emballages ménagers², des éléments d’ameublement³, des équipements électriques et électroniques⁴ ou encore des médicaments⁵.

¹ Arrêté du 25 décembre 2020 portant modification de l’arrêté du 2 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d’agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des papiers graphiques ; arrêté du 1^{er} octobre 2021 relatif aux modalités de contribution des publications de presse sous forme de prestation en nature à la prévention et à la gestion de leurs déchets pris en application de l’article D. 543-212-3 du code de l’environnement ; arrêté du 21 décembre 2021 portant modification des arrêtés du 29 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d’agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers et du 2 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d’agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des papiers graphiques.

² Arrêté du 25 décembre 2020 portant modification de l’arrêté du 29 novembre 2016 relatif à la procédure d’agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers ; arrêté du 15 mars 2022 portant modification de l’arrêté du 29 novembre 2016 modifié relatif à la procédure d’agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière des emballages ménagers.

³ Arrêté du 4 mars 2021 modifiant le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs pour les déchets d’éléments d’ameublement désignés à l’article R. 543-240 du code de l’environnement.

⁴ Arrêté du 27 octobre 2021 portant cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière à responsabilité élargie du producteur des équipements électriques et électroniques.

⁵ Arrêté du 29 octobre 2021 portant cahiers des charges des éco-organismes et des systèmes individuels de la filière à responsabilité élargie des producteurs de médicaments.

(i) *L'arrêté « emballages ménagers » : un changement profond de la filière, une vigilance requise dans son application*

Parmi ces textes, **l'arrêté** du 15 mars 2022 relatif à la procédure d'agrément et portant cahier des charges des éco-organismes de la filière de responsabilité élargie des producteurs (REP) des **emballages ménagers**, qui pourrait **provoquer des changements profonds la filière**, en donnant aux éco-organismes agréés – principalement Citéo – le contrôle sur une part croissante des emballages plastiques triés, **mérite une attention particulière**.

D'une part, **pour les collectivités n'ayant pas mis en place l'extension des consignes de tri au 1^{er} janvier 2023** – pour l'heure un tiers d'entre elles – Citéo pourra assurer le surtri et le recyclage de matières plastiques pré-triées selon un des deux modèles de tri transitoires qui leur sera proposé. Deux garanties sont toutefois prévues pour les collectivités territoriales concernées. D'une part, le PET clair ne pourra être repris par l'éco-organisme. D'autre part, les collectivités territoriales recevront un soutien financier équivalent, puisque les tonnages repris par Citéo seront considérés comme recyclés en intégralité.

L'arrêté entend **priver progressivement le soutien financier** apporté pour la collecte et le tri des emballages plastiques aux collectivités qui n'auront **pas mis en œuvre l'extension des consignes de tri ou n'auront pas adopté un modèle de tri transitoire en 2023**. Dans le projet d'arrêté initial, les collectivités concernées auraient perdu l'intégralité du soutien de l'État en 2023. Au terme du débat en commission interfilières de responsabilité élargie des producteurs (Cifrep), une règle intermédiaire a été retenue : les collectivités qui ne respectent pas l'extension des consignes de tri ou n'auront pas adopté un modèle de tri transitoire en 2023 perdront, dès cette date, la moitié du soutien versé par Citéo pour le tri des plastiques.

D'autre part, l'arrêté concerne les collectivités ayant déjà mis en place l'extension des consignes de tri, en leur imposant de **basculer progressivement vers un tri appelé « à deux standards » en quatre flux d'ici 2026**.

À partir de cette date, les collectivités ne pourront recevoir un soutien pour la collecte et le tri des emballages plastiques qu'à condition d'avoir **modernisé leurs centres de tri pour respecter cette exigence** ; elles bénéficieront pour ce faire d'un **soutien de Citéo** qui devra couvrir **100 %** des coûts supportés par les collectivités pour convertir leurs centres de tri. Dans le **projet d'arrêté initialement présenté**, ce **soutien était limité à 70 %**.

Surtout, les éco-organismes se voient reconnaître la **capacité d'organiser la reprise, le surtri et le recyclage du quatrième flux issu du tri « à deux standards »** : le flux « en développement », familles d'emballages dont certaines ne sont pas recyclables à grande échelle (notamment le PET foncé ou opaque, ou les pots et barquettes en polystyrène). Les collectivités ayant déjà modernisé leur centre de tri – ou ayant engagé une démarche de

modernisation – sont toutefois habilitées à trier elles-mêmes le standard « en développement ».

Mais l'arrêté permet donc à Citéo de **devenir propriétaire d'une partie des déchets plastiques collectés**, afin de développer leur recyclage, et en particulier le recyclage chimique.

Comme elle l'a fait savoir dans un courrier adressé à la ministre de la transition écologique en février dernier, la commission souscrit naturellement aux intentions associées à cet arrêté : l'extension des consignes de tri en 2023 et l'objectif de 100 % d'emballages recyclables en 2025. Mais l'évolution réglementaire proposée soulève des interrogations et des craintes légitimes, nécessitant une certaine vigilance.

Vigilance tout d'abord vis-à-vis de la **perte de contrôle des collectivités territoriales sur une partie de la matière plastique**. Une ligne rouge ne devait pas être franchie et ne l'a pas été par l'arrêté : la remise en cause du contrôle par les collectivités territoriales du **PET incolore**, facilement recyclable et valorisable.

Vigilance par ailleurs quant aux **conséquences de la prise en main par Citéo de certains PET** – foncé, opaque, clair (pour les barquettes) – sur l'**équilibre financier** des centres de tri des collectivités.

Vigilance enfin sur l'**adéquation des moyens alloués aux collectivités territoriales** au niveau des investissements demandés. D'une part, pour celles qui n'auront pas généralisé les consignes de tri en 2023. D'autre part, et surtout, pour moderniser et adapter les centres au tri « à deux standards » d'ici 2026. Sur ce point, la crainte exprimée par la commission semble avoir été entendue : le soutien de Citéo devra couvrir 100 % des coûts supportés par les collectivités pour convertir leurs centres de tri, là où le projet d'arrêté initialement présenté limitait ce soutien à seulement 70 %.

En outre, la commission constate que le **montant de la pénalité applicable aux emballages plastiques qui ne peuvent intégrer une filière de recyclage en fin de vie n'a pas été fixé par arrêté selon une trajectoire progressive avant le 1^{er} janvier 2022**, comme l'avait prévu l'article 62 de la loi AGECE (article L. 541-10-3 du code de l'environnement).

Cette exigence n'a **pas non plus été intégrée dans le cahier des charges révisé par arrêté de la filière REP « emballages ménagers »**.

L'éco-organisme Citéo a toutefois présenté en 2021 une **proposition d'éco-modulations** avec une **trajectoire de pénalités progressives pluriannuelles** pour les emballages avec perturbateurs de recyclage et pour les résines mal recyclées. Cette trajectoire pourrait être reprise dans l'**arrêté du nouveau cahier des charges « emballages »** qui devrait être publié d'ici la fin de l'année.

(ii) *Fonds de réparation : une baisse du montant alloué critiquée par la commission, un accord enfin trouvé pour sa mise en œuvre dans la filière des DEEE*

Lors du bilan 2021 de l'application de la loi, la commission s'était satisfaite de l'ambition du décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 concernant le **fonds de réparation**, permettant de donner substance à **un des apports majeurs du Sénat au texte**. Instauré dans la loi à l'initiative de la commission, sur proposition de sa rapporteure, Marta de Cidrac, le fonds de réparation vise à **favoriser l'allongement de la durée de vie des biens**, afin de réduire l'empreinte environnementale associée à leur fabrication et de **soutenir le pouvoir d'achat des Français**, tout en favorisant la création d'emplois non délocalisables.

La baisse du montant du fonds de réparation

La **commission a naturellement regretté la volte-face gouvernementale** qui, par un décret n° 2021-1904 du 30 décembre 2021, a **substantiellement réduit le montant alloué au fonds de réparation**.

Alors que le décret de novembre 2020 prévoyait la prise en charge par le fonds **d'au moins 20 % des coûts de la réparation** – pour une enveloppe globale estimée par l'Ademe à 203 millions d'euros en 2022 et à 259 millions en 2027, qui aurait permis d'augmenter de 41 % le nombre de réparations hors garantie (pour les équipements électriques ou électroniques) – le décret de décembre 2021 **abaisse le taux de prise en charge à 10 %**. Pour les seuls équipements électriques et électroniques, les sommes allouées ne seront donc plus que de 20 millions d'euros en 2022 et de 102 millions d'euros en 2028, soit respectivement **10 et 40 % des montants initialement estimés par l'Ademe**.

Dans un courrier adressé à la ministre de la transition écologique en septembre 2021, la commission avait donc appelé le Gouvernement à revoir sa copie en restaurant l'ambition initiale du fonds. Elle n'a malheureusement pas été entendue.

Dans la filière des DEEE, un accord enfin trouvé pour la mise en œuvre du fonds de réparation, un accord en attente pour la mise en œuvre du fonds de réemploi

En décembre 2021, l'État avait refusé l'agrément complet des éco-organismes de la filière DEEE, jugeant insuffisantes leurs propositions de mise en œuvre des fonds de réparation et de réemploi.

C'est avec soulagement que la commission a appris le **renouvellement pour six ans de l'agrément d'Ecosystem et Ecologic**, recevant de la part de la Cifrep « *un feu vert pour les activités traditionnelles et pour le fonds de réparation* ».

La **réunion** avec l'ensemble des parties prenantes organisée par le groupe d'études « Économie circulaire » en janvier dernier semble avoir **contribué à la conclusion de cet accord**, dont les grandes lignes répondent à l'intention du législateur, par exemple en réduisant les frais d'audit à la charge des réparateurs labellisés par l'éco-organisme.

Si cette **avancée n'efface pas totalement la crainte quant à l'adéquation du montant** du fonds de réparation aux besoins réels, la commission **se réjouit de l'accord trouvé, qui permettra enfin au fonds de réparation de se déployer au cours de l'année.**

Elle reste par ailleurs soucieuse quant à la mise en œuvre du fonds de réemploi dans la filière DEEE, les éco-organismes devant représenter leur copie avant la fin du premier semestre, leurs propositions ayant été jugées insuffisamment précises et insuffisamment concertées avec les acteurs du réemploi. Sur ce sujet, la commission maintient donc sa vigilance et reste à l'écoute des acteurs principalement concernés pour leur permettre d'aboutir à un accord ambitieux.

Plus largement, ces évolutions démontrent une **certaine difficulté des pouvoirs publics à s'imposer vis-à-vis des éco-organismes et des metteurs sur le marché** : les agréments partiels traduisent en effet une non-conformité des dossiers soumis par les éco-organismes aux exigences fixées par les cahiers des charges des filières et donc par la loi. Il s'agit là d'un **motif d'inquiétude**, invitant à une **réflexion sur l'adéquation des moyens de contrôle et le cas échéant, de sanctions**, dont disposent les pouvoirs publics à l'encontre des éco-organismes, **pourtant accrus à l'occasion de la loi AGECE.**

(iii) Des textes d'application relatifs au suivi des filières REP, notamment concernant le financement de ce suivi par l'Ademe

Plusieurs textes relatifs au suivi et au contrôle des filières REP ont par ailleurs été publiés.

À l'**article 62**, l'article L. 541-10-6 du code de l'environnement impose aux éco-organismes de déclarer auprès du ministre chargé de l'environnement la nature, la quantité et la destination des **déchets exportés**, quittant le territoire national pendant tout ou partie des étapes jusqu'au traitement final. Le **décret** n° 2020-1758 du 29 décembre 2020 avait fixé les modalités d'application de cette obligation, qui s'impose aux éco-organismes à compter de l'échéance de leur agrément ou approbation et au plus tard au 1^{er} janvier 2023. La déclaration devra être effectuée deux fois par an, pour chaque semestre. Un arrêté du 16 août 2021 est venu préciser le contenu et les modalités de transmission de la déclaration, par les éco-organismes agréés, des informations relatives aux déchets exportés.

À l'**article 62**, l'article L. 541-10-16 du code de l'environnement prévoyait qu'un **arrêté** détermine la nature des données que les producteurs

doivent soumettre à l'Agence de transition écologique (Ademe) pour recevoir un **identifiant unique** (article L. 541-10-13). C'est chose faite avec l'arrêté du 11 février 2022.

L'article 62 prévoyait également qu'un **arrêté** détermine les **données mises à disposition du public par voie électronique** (en application de l'article L. 541-10-15). Cet **arrêté n'a toujours pas été publié**.

À l'article 76 (L. 131-3 du code de l'environnement), le décret n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 avait permis de préciser les **modalités du financement de l'Agence de transition écologique (Ademe)** pour ses missions de suivi et d'observation des filières REP par une **redevance** versée par les producteurs ou leur éco-organisme. Un arrêté du 15 juillet 2021 est venu **homologuer les tarifs de cette redevance** ; il a été modifié par un arrêté du 16 décembre 2021, notamment afin d'ajouter aux douze filières visées par le premier arrêté les six qui ont démarré en 2022.

Le **financement du suivi et de l'observation des filières étant un prérequis au respect des obligations fixées par la loi AGEC**, la commission en avait fait un **sujet de préoccupation majeur lors de l'examen du projet de loi**, notamment en insistant particulièrement pour faire aboutir l'article 76 lors des débats en commission mixte paritaire. Dans le même état d'esprit, la commission avait notamment introduit un nouveau régime de sanctions applicable aux producteurs ne respectant pas le principe de REP, qu'elle a d'ailleurs ajusté lors de l'examen de la loi « Climat et résilience » (article 294).

La commission s'inquiète donc de la fragilité juridique qui pourrait entourer les textes d'application de l'article 76, le calcul de la redevance étant aujourd'hui contesté par certains éco-organismes, comme l'a récemment rappelé Arnaud Leroy, président de l'Ademe, lors de son audition par la commission le 2 février 2022¹. Il reviendra au juge administratif de trancher sur la conformité des actes réglementaires aux dispositions législatives. Le cas échéant, la loi devra alors être ajustée pour s'assurer de l'adéquation du financement de l'Ademe à l'importance stratégique des missions qui lui sont désormais confiées.

(c) De nombreux autres textes d'application sur des sujets distincts de la REP

Bien que le titre IV de la loi AGEC soit relatif à la responsabilité élargie des producteurs, nombre de ses articles portent sur des sujets distincts des filières REP. Plusieurs de ces articles ont récemment donné lieu à la publication de mesures d'application.

¹ *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable : compte rendu de la semaine du 31 janvier 2022 (senat.fr).*

(i) L'incorporation de matière recyclée dans les bouteilles en plastique

En application de l'article 61 (article L. 541-9 du code de l'environnement), le décret n° 2021-1610 du 9 décembre 2021 applique aux bouteilles pour boissons y compris leurs bouchons et couvercles en plastique **l'obligation d'incorporation de matière recyclée**. Le décret ne s'applique pas aux bouteilles pour boissons d'une capacité supérieure à trois litres, ainsi qu'aux bouteilles de lait non réfrigérées en plastique (un bilan en 2025 étant prévu pour réexaminer cette dérogation). Le décret transpose les taux d'incorporation minimum de plastique recyclé dans les bouteilles pour boissons et les échéances prévus par la directive du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement : **25 % minimum en 2025 pour les bouteilles en plastique de type PET**, puis **30 % minimum pour toutes les bouteilles en plastique à compter de 2030**. Enfin, le décret précise les modalités de vérification de ces taux.

(ii) La réutilisation des eaux

Deux décrets permettent l'application de l'article 69 **relatif à la réutilisation des eaux**.

Le décret n° 2022-336 du 10 mars 2022 définit tout d'abord le cadre réglementaire relatif à la réutilisation des eaux usées traitées, comme prévu par l'article L. 211-9 du code de l'environnement. Ce **décret est intervenu tardivement**, plus de deux ans après l'entrée en vigueur de l'article 69.

Les **conditions posées** par le décret pour la réutilisation des eaux usées traitées sont **restrictives** : la réutilisation nécessite une **autorisation préfectorale de cinq ans au plus**, pour une utilisation **dans le département** où les eaux ont été produites. De **nombreuses pièces constitutives et études préalables** sont demandées en appui de cette demande d'autorisation.

Le **champ d'application du dispositif est également restreint** : le décret **exclut un certain nombre d'usages** (alimentaires, hygiène corporelle et agrément (piscines notamment) et, pour tous les usages en intérieur, certains **établissements** accueillant un public sensible (établissements de santé, d'hébergement de personnes âgées, crèches, écoles...), les autres établissements recevant du public pendant les heures d'ouverture au public ainsi que les locaux à usage d'habitation.

Le décret détermine enfin les **modalités de suivi et de surveillance** à mettre en place pour s'assurer que l'utilisation de ces eaux est compatible avec les exigences de protection de la santé humaine et de l'environnement.

Le décret n° 2021-807 du 24 juin 2021 permet par ailleurs la **mise en œuvre de la réutilisation** des eaux usées traitées et de l'utilisation des eaux de pluie dans les installations classées de protection de l'environnement (ICPE) et les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) (article L. 211-1 du code de l'environnement). Le **décret est**

intervenue tardivement, la disposition législative étant entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et s'appliquant aux projets d'installations, ouvrages, travaux et activités dont la demande d'autorisation a été déposée après cette date.

(iii) La mise en place du tri « sept flux »

Le décret n° 2021-950 du 16 juillet 2021 réforme l'obligation de tri à la source et de collecte séparée pesant sur les professionnels, en vigueur depuis 2016, conformément aux dispositions de l'article 74 de la loi AGECE. Il permet tout d'abord d'étendre cette obligation, pour les **déchets de construction et de démolition**, de **cinq** (papier, métal, plastique, verre et bois) à « **sept flux** » : sont ajoutés les **déchets de fraction minérale** (gravats, béton, brique, tuile, ardoise, céramiques...) et de **plâtre**. Par dérogation, tout ou partie de ces flux (hormis le plâtre) peuvent être collectés en mélange à condition que cette pratique ne limite pas la capacité à faire l'objet d'une préparation en vue de leur réutilisation, d'un recyclage ou d'autres opérations de valorisation, et uniquement si elle présente une efficacité comparable à celle obtenue au moyen d'une collecte séparée. L'obligation de tri à la source et de collecte séparée par les **professionnels sera étendue aux déchets de textile au 1^{er} janvier 2025**.

Le décret précise que cette obligation de tri à la source et de collecte séparée **s'applique également aux établissements recevant du public**, à l'exception des déchets du public reçu, pour lesquels l'obligation d'organiser la collecte séparée ne portera que sur les déchets d'emballages ménagers, les déchets d'imprimés papiers et de papiers à usage graphique et sur les biodéchets, comme prévu par l'article L. 541-21-2-2 du code de l'environnement.

Il prévoit par ailleurs que le préfet de département ou l'autorité administrative compétente peut demander au producteur ou détenteur des déchets la **réalisation d'un audit par un tiers indépendant**, en vue d'attester du respect des obligations de tri des « sept flux », des biodéchets, et, à compter du 1^{er} janvier 2025, des déchets de textile.

(iv) L'interdiction des plastiques à usage unique

De nombreux textes permettent l'application de l'article 77 de la loi :

- le décret n° 2021-1318 du 8 octobre 2021 détermine les conditions d'application de l'**interdiction de conditionnement plastique pour la vente des fruits et légumes frais** non transformés dans les commerces de détail (article L. 541-15-10 du code de l'environnement). Le décret établit notamment la liste des fruits et légumes frais non soumis à cette obligation car présentant un risque de détérioration lors de la vente en vrac, ces dérogations courant **au plus tard jusqu'au 30 juin 2026** ;

- le décret n° 2022-2 du 4 janvier 2022 précise les situations dans lesquelles l'interdiction de plastique à usage unique en vue d'une **utilisation sur les lieux de travail et dans les évènements que l'État organise** ne s'applique pas, notamment afin de prévenir les risques pour la santé ou pour la sécurité (article L. 541-21-2-2 du code de l'environnement) ;
- en application du décret n° 2020-1828 du 31 décembre 2020 – pris sur le fondement de l'article 77 de la loi AGECE – qui prévoit notamment **l'interdiction des gobelets composés partiellement de plastique**, un arrêté du 24 septembre 2021 fixe la **teneur maximale de plastique** ainsi autorisée dans les gobelets et les conditions dans lesquelles cette teneur est progressivement diminuée pour **tendre vers une valeur nulle au 1^{er} janvier 2026**.

(v) La prévention de la perte des granulés de plastiques industriels

Le décret n° 2021-461 du 16 avril 2021 permet par ailleurs l'application de l'article 83 (article L. 541-15-11 du code de l'environnement) portant sur la prévention des pertes de granulés de plastiques industriels dans l'environnement sur les sites de production, de manipulation et de transport de ces granulés, dont les dispositions s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2022.

Le texte prévoit notamment la **mise en place de dispositifs de confinement et de récupération des granulés** dans les zones de ces sites où des granulés de plastiques industriels sont susceptibles d'être répandus accidentellement. Cette disposition ne s'imposera **qu'à partir du 1^{er} janvier 2023** pour les sites dont l'exploitation a démarré avant le 1^{er} janvier 2021, **soit un an après l'échéance inscrite dans la loi**.

Il impose par ailleurs aux exploitants plusieurs **procédures de contrôle**, incluant l'obligation d'**identifier les zones où des granulés de plastiques industriels sont susceptibles d'être rejetés** ou répandus accidentellement dans l'environnement, de vérifier périodiquement que les emballages utilisés pour le stockage et le transport sont conçus pour minimiser le risque de dissémination de ces granulés dans l'environnement, de confiner et ramasser quotidiennement tout granulé de plastique industriel répandu accidentellement dans l'enceinte du site, de procéder régulièrement au nettoyage des bassins de rétention et des abords du site, d'inventorier et de s'assurer régulièrement du bon état de fonctionnement des équipements prévenant les pertes de granulés, de former et sensibiliser le personnel intervenant sur le site, de réaliser des contrôles internes semestriels de ces procédures.

Le décret prévoit en outre que ces procédures soient **auditées tous les trois ans** par un organisme certificateur accrédité. L'exploitant devra mettre à disposition du public sur son site internet une synthèse des conclusions de ces audits, en retirant les informations relevant d'un secret protégé par la loi.

Comme elle l'avait observé lors de l'examen de l'article 1^{er} de la proposition de loi visant à lutter contre la pollution plastique, adoptée par le Sénat le 11 mars 2021¹, la commission accueille favorablement ces évolutions qui constituent une avancée notable pour limiter les risques de rejet dans l'environnement de granulés plastiques. Toutefois, comme elle l'avait noté à cette occasion, elle estime que le dispositif aurait dû être complété d'une obligation de déclaration annuelle des pertes et fuites de granulés par les exploitants, afin de crédibiliser les obligations prévues par la loi et par le décret.

(vi) *Le compostage des boues d'épuration et des digestats issus de la méthanisation*

À l'article 86 (article L. 541-38 du code de l'environnement), le décret n° 2021-1179 du 14 septembre 2021 détermine les conditions dans lesquelles **les boues d'épuration ou les digestats** issus de la méthanisation de ces boues peuvent être **traités par compostage**, seuls ou conjointement avec **d'autres matières utilisées** comme structurantes et issues de matières végétales, dès lors que l'opération permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques des boues ou des digestats.

Le texte prévoit que depuis le 1^{er} janvier 2022, la masse de déchets verts utilisés comme structurants ne doit pas excéder **100 %** de la masse de boues d'épuration et de digestats de boues d'épuration utilisée dans le mélange. Ce taux sera ramené à **80 % à compter du 1^{er} janvier 2024**. Au plus tard le 1^{er} janvier 2026, l'Ademe devra remettre au ministre chargé de l'environnement un **rapport sur la disponibilité du gisement de déchets verts** pour la valorisation organique des déchets alimentaires triés à la source et sur l'opportunité de modifier en conséquence le seuil défini par le décret.

Le **projet de décret initial** prévoyait des **trajectoires de réduction** de l'utilisation des déchets verts **beaucoup plus restrictives**, ce qui avait provoqué **l'inquiétude des collectivités territoriales et des acteurs de la filière** : pour cause, l'utilisation de déchets verts est nécessaire pour le compostage des boues et des digestats de boues d'épuration en ce qu'ils garantissent leur bonne hygiénisation. Cette nouvelle trajectoire plus réaliste doit permettre de **concilier** l'utilisation de déchets verts par la filière du **compostage des boues**, avec celle nécessaire au **compostage des biodéchets** : la **clause de revoiture** fondée sur la remise d'un rapport de l'Ademe en 2026 permettra de **s'assurer de l'équilibre entre l'un et l'autre des exutoires**.

¹ *Proposition de loi visant à lutter contre le plastique (senat.fr).*

(vii) L'encadrement du recours au TMB

Le décret n° 2021-855 du 30 juin 2021 et un arrêté du 7 juillet 2021 permettent l'application de l'article 90 de la loi AGEC, qui a **conditionné la création de nouvelles unités de tri mécano-biologique (TMB)** et l'augmentation des capacités existantes à la **généralisation du tri à la source des biodéchets** par les collectivités concernées. Le texte détermine les critères permettant de démontrer que le tri à la source des biodéchets a été généralisé préalablement à la création d'une installation ou à l'augmentation des capacités. **Trois critères alternatifs** sont posés par les textes :

- au moins 95 % de la population concernée est couverte par un dispositif de tri à la source des déchets alimentaires ou de cuisine et la quantité annuelle d'ordures ménagères résiduelles produite sur le territoire est inférieure à un seuil dépendant du type de commune concernée ;
- la quantité de biodéchets restants dans les ordures ménagères résiduelles est inférieure à 39 kg par habitant et par an ;
- la quantité de biodéchets détournée des ordures ménagères résiduelles au moyen du tri à la source est d'au moins 50 % de la quantité de biodéchets présents dans les ordures ménagères résiduelles avant la mise en place du tri à la source.

(viii) La priorité d'accès aux centres de stockage aux déchets issus d'activités de tri, de recyclage ou de valorisation performantes : des dispositions abrogées par le Conseil constitutionnel

Le décret n° 2021-838 du 29 juin 2021 et un arrêté du même jour devaient permettre l'application de l'article 91 de la loi AGEC (article L. 541-30-2 du code de l'environnement), qui visait à accorder une priorité pour l'accès aux centres de stockage aux déchets issus d'activités de tri, de recyclage ou de valorisation performantes. L'article L. 541-30-2 du code de l'environnement, créé par l'article 91 a **depuis été abrogé suite à la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-968 QPC** du 11 février 2022, qui a estimé que l'obligation de reprise des résidus de tri provenant des installations performantes de valorisation de déchets, faite aux exploitants de centres de stockage, portait **atteinte aux contrats passés par ces exploitants avec d'autres apporteurs de déchets**. Si cette mesure pourrait être justifiée au regard de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, elle a été **jugée non proportionnée**.

Un ajustement législatif devra donc être effectué pour adapter le dispositif, nécessaire au regard de la raréfaction des capacités de stockage et d'un impératif de gestion plus vertueuse des déchets.

(ix) *L'agrément des gardiens de fourrière dans les territoires ultra-marins*

Enfin, le décret n° 754 du 11 juin 2021 définit les conditions d'application de l'article 92 (article L. 325-14 du code de la route) qui permet dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à défaut d'institution d'un service public local de fourrière, et si aucun gardien n'a pu être agréé ou si le nombre de gardiens agréés est insuffisant, de désigner comme **gardien de fourrière** une personne morale qui exerce également une activité de destruction ou de retraitement de véhicules usagés. Dans ce cadre, le décret détermine les **modalités d'agrément des gardiens de fourrière**.

(d) Quelques mesures d'application encore attendues

À la date de référence pour le contrôle de l'application des lois, fixée par le présent rapport au 31 mars 2022, **plusieurs mesures d'application manquaient encore à l'appel** :

- à l'article 67 (article L. 541-1 du code de l'environnement), le décret devant définir la **proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement en France**¹ ;
- à l'article 82 (article L. 541-15-12 du code de l'environnement), le décret devant définir la date, qui ne peut pas être postérieure au 1^{er} janvier 2027, à compter de laquelle l'interdiction de mise sur le marché de toute substance à l'état de **microplastique** s'applique aux produits détergents, aux produits d'entretien et aux autres produits visés par la proposition de restriction du 22 août 2019 de l'Agence européenne des produits chimiques portant sur les particules de microplastiques intentionnellement ajoutés ;
- à l'article 68, un **rapport** devant être remis au Parlement sur les actions mises en œuvre permettant le développement de **l'économie de l'usage et de la fonctionnalité (depuis publié)** ;
- à l'article 84, un **rapport** devant être remis au Parlement sur les impacts sanitaires, environnementaux et sociétaux des **plastiques biosourcés, biodégradables et compostables** sur l'ensemble de leur cycle de vie.

(5) Mesures d'application sur le titre V relatif à la lutte contre les dépôts sauvages (articles 93 à 106)

Sur ce titre, les mesures d'application attendues ont déjà été prises lors des exercices précédents.

¹ Ce décret a depuis été publié (décret n° 2022-507 du 8 avril 2022), à une date toutefois postérieure à la date de référence pour le contrôle de l'application des lois, fixée par le présent rapport au 31 mars 2022.

(6) Mesures d'application relatives au titre VI, portant dispositions diverses (articles 107 à 130)

(a) Des dispositions relatives à la sortie du statut de déchets

En application de l'article 115, le décret n° 2021-380 du 1^{er} avril 2021 et un arrêté du même jour permettent de **supprimer l'obligation existante de passage par une installation classée** pour la protection de l'environnement (ICPE) ou par une installation au titre de la loi sur l'eau (IOTA) **pour la sortie du statut de déchet**. Tout producteur ou détenteur de déchets - et plus seulement les exploitants d'ICPE ou d'installation IOTA - peut désormais demander à l'autorité compétente de fixer des critères pour que des déchets qu'il produit ou détient cessent d'avoir le statut de déchets. Le texte précise ainsi les critères de sortie de statut de déchet, soumet le producteur ou détenteur de déchets à établir une attestation de conformité pour chaque lot de substances ou objets qui ont cessé d'être des déchets. L'arrêté associé définit enfin les **modalités de contrôle** de la sortie du statut de déchet par un tiers.

(b) Une ordonnance relative aux déchets des navires

L'article 125 de la loi AGECE autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, afin de **transposer la directive** (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux **installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires**, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE.

L'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 découle de cette habilitation.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 a été déposé au Sénat le 17 novembre 2021, dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance permis par l'article 125.

L'ordonnance **modifie le code des transports** afin de lutter contre le **rejet illégal des déchets en mer** en incitant les navires à déposer leurs déchets lors de leurs escales portuaires. Elle complète l'obligation existante pour les navires de dépôt de leurs déchets pour chacune de leurs escales dans une installation de réception portuaire adéquate.

En ce sens, le texte porte sur les **mesures suivantes** :

- l'extension de l'obligation de dépôt à de **nouvelles catégories de déchets** ;
- la mise en place d'un **système de contrôle dédié** à la procédure de dépôt des déchets consigné électroniquement ;

- l'introduction, en complément des sanctions pénales déjà prévues dans le code, d'une **sanction administrative** en cas de non-respect de cette obligation de dépôt par les navires.

(c) Un rapport sur le devenir des déchets exportés à l'étranger par la France

Enfin, comme prévu par l'article 127 de la loi AGECE, un rapport¹ sur le devenir des déchets exportés à l'étranger par la France a été publié et remis au Parlement en février 2022.

Ce rapport, faisant notamment le constat du **caractère lacunaire des informations disponibles sur les exportations de déchets**, dresse des leviers disponibles d'amélioration de la connaissance des flux déchets et de leur devenir, notamment grâce au **renforcement des outils de suivi des REP confiés à l'Ademe**.

La commission **note également avec intérêt les propositions faites par la mission**, notamment la recommandation d'ordre législatif visant à **regrouper dans le code pénal les principales incriminations environnementales**, dont celles relatives aux trafics illicites de déchets pour mieux les prévenir et les combattre ; cette **piste a déjà été évoquée lors du débat sur la loi « Climat et résilience »**, notamment avec son article 297 qui prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'opportunité de procéder à une codification à droit constant des dispositions pénales concernant l'ensemble des infractions relatives à l'environnement, de nature législative et réglementaire.

(d) Diverses mesures d'application encore attendues

En application de l'article 112, le décret n° 2020-1725 du 29 décembre 2020 a défini les conditions d'interdiction des huiles minérales sur les emballages et les impressions à destination du public en précisant que les huiles interdites sont celles comportant des substances perturbant le recyclage des déchets d'emballages ou limitant l'utilisation du matériau recyclé en raison des risques que présentent ces substances pour la santé humaine. **L'arrêté listant les substances considérées comme dangereuses n'est pas encore paru**, bien que la consultation sur le projet d'arrêté se soit achevée en janvier 2022.

À l'article 120, en application de l'article L. 541-24 du code de l'environnement, un arrêté doit fixer les **prescriptions applicables aux installations** qui réalisent un tri de déchets dans l'objectif de favoriser une **valorisation matière de qualité élevée de ces déchets**.

¹ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/284618.pdf>.

Deux rapports doivent enfin être remis au Parlement :

- à l'article 128, un rapport visant à expérimenter une **généralisation possible en Corse de la redevance spéciale** sur les déchets non-ménagers prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales ;
- à l'article 129, un rapport sur la mise en place d'un cadre réglementaire adapté pour le **recyclage des métaux stratégiques et critiques par agromine**.

e) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

(1) Mesures d'application prévues par le titre II « Consommer » (articles 2 à 29)

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) *Mesures d'application prises*

À l'article 7, qui comporte plusieurs dispositions relatives à la **régulation de la publicité en faveur de biens et services ayant un impact excessif sur l'environnement**, rassemblées dans une nouvelle section 8 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement créée lors de l'examen du texte au Sénat à l'initiative de la rapporteure et composée de sept articles¹, **cinq mesures d'application sont attendues**, dont quatre décrets en Conseil d'État. **Deux mesures concernent des articles codifiés d'application différée**².

Toutefois, s'agissant de l'interdiction des **publicités en faveur de la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles**, la commission s'est inquiétée de la non-parution du décret, alors que la mesure doit entrer en vigueur au **1^{er} août 2022**. Le décret serait prêt depuis **fin mars 2022** mais n'a toujours pas été transmis au Conseil d'État. Le **gaz** devrait bénéficier d'une dérogation, jusqu'en **juillet 2023**, compte tenu de la fin des tarifs réglementés et de la prise en compte, par le pouvoir réglementaire, des arguments relatifs à la **concurrence** dans ce secteur.

¹ Articles L. 229-61 à L. 229-67 du code de l'environnement.

² Articles L. 229-61 (publicité relative à la commercialisation ou faisant la promotion des énergies fossiles au 1^{er} août 2022) et L. 229-62 (publicité relative à la vente ou faisant la promotion de l'achat des voitures particulières neuves mentionnées au 1^o bis de l'article 73 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités).

Pour les **deux articles codifiés d'application directe, 3 mesures sont attendues**. Au 31 mars 2022, **une mesure** avait été prise. Une mesure a été prise **postérieurement à cette date** (avril 2022) et n'est pas comptabilisée dans les statistiques. Enfin, **une mesure est encore attendue**. Dans le détail, il s'agit :

- pour l'application de l'article L. 229-64 du code de l'environnement (décret en Conseil d'État), relatif à la **visibilité de l'information concernant l'impact environnemental** des produits soumis à **étiquette énergie** obligatoire ou soumis à une **étiquette obligatoire** au titre de l'article L. 318-1 du code de la route, du **décret n° 2021-1840 du 28 décembre 2021 relatif aux publicités en faveur des véhicules à moteur** (2° du I de l'article L. 229-64). L'obligation s'applique également aux publicités diffusées au **cinéma**, aux publicités émises par les services de **télévision**, par voie de services de communication au public **en ligne** ainsi qu'à tout **imprimé**. En outre, un **arrêté du 28 décembre 2021** a été pris pour l'application de l'article R. 229-105 du code de l'environnement résultant du décret précité n° 2021-1840, afin de déterminer les modalités d'affichage de la classe d'émissions de dioxyde de carbone dans les publicités en fonction du support et de leur diffusion. Il garantit, conformément à la volonté du législateur, la **visibilité** de l'information. En revanche, **aucun décret ne semble nécessaire pour les produits soumis à étiquette énergie obligatoire** (3° du I de l'article L. 229-64) ;
- pour l'application de l'article L. 229-67 du code de l'environnement (décret en Conseil d'État et décret simple), relatif aux **modalités de déclaration sur la plateforme numérique dédiée**¹, par les importateurs, distributeurs ou autres metteurs sur le marché des biens et services soumis à certaines obligations d'affichage environnemental et dont les dépenses publicitaires nettes enregistrées lors de leur dernier exercice comptable sont supérieures ou égales à 100 000 euros, du **décret n° 2022-616 du 22 avril 2022**. Les entreprises concernées devront se déclarer sur cette plateforme chaque année civile entre le 1^{er} janvier et le 31 mai. Désormais, au **15 juillet de chaque année civile**, le ministre chargé de l'environnement publiera sur cette plateforme la **liste des entreprises concernées qui souscrivent ou qui ne souscrivent pas à des engagements formalisés** dans un « contrat climat » auprès de l'autorité de régulation compétente et la liste des entreprises soumises à obligation de déclaration ne s'étant pas déclarées sur la plateforme, ainsi que les éventuelles sanctions qui ont été appliquées pour ces

¹ Adresse de la plateforme : www.publicite-responsable.ecologie.gouv.fr.

non-déclarations. En revanche, le décret qui devra permettre à l'autorité administrative de **sanctionner** le manquement à cette obligation de déclaration, dans la limite de 30 000 euros, n'a pas encore été pris. Sa **rédaction est achevée** et une **consultation** est en cours.

À l'article 13, un **décret en Conseil d'État** devait définir un régime de **sanction administrative** en cas de manquement à l'obligation prévue à l'article L. 328-1 du code de la route de faire figurer des **messages de promotion des mobilités actives, ou partagées, ou des transports en commun dans la publicité de véhicules terrestres à moteur**. Il s'agit du **décret n° 2021-1840 du 28 décembre 2021**, dont l'article 2 définit les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut, à compter du **1^{er} juin 2022**, sanctionner le manquement concerné par une amende d'un montant de 50 000 euros par diffusion et de 100 000 euros en cas de récidive. Les sanctions prononcées pourront faire l'objet d'un recours de pleine juridiction.

À l'article 26, le décret n° 2021-1334 du 13 octobre 2021 permet de compléter la composition du Conseil national de l'économie circulaire d'un sixième collègue, composé d'un député et d'un sénateur.

(ii) *Mesures d'application non prises*

À l'article 2, **deux mesures d'application sont prévues** (décrets simples) pour accompagner l'entrée en vigueur de l'affichage environnemental, et au moins **cinq rapports** (voir *infra*). Au 31 mars 2022, **un rapport avait été remis**, relatif au bilan de l'expérimentation d'affichage environnemental dans le secteur des produits alimentaires.

Largement réécrites lors de l'examen au Sénat, à l'initiative de la rapporteure et de la rapporteur pour avis, puis en commission mixte paritaire, les dispositions concernées sont désormais inscrites dans une nouvelle sous-section 1 *bis* « **Affichage de l'impact environnemental des biens et services** » de la section 2 du chapitre I^{er} du titre IV du livre V du code de l'environnement, qui comporte cinq articles¹.

Certaines dispositions sont **partiellement d'application directe**, notamment la **définition** de l'affichage environnemental (article L. 541-9-11), que le législateur a entendu comme une notion plus large que la simple analyse de cycle de vie (ACV), pour **prendre en compte l'ensemble des impacts environnementaux des biens et services de consommation courante**, en particulier sur la biodiversité.

D'autres dispositions sont **d'application différée**, compte tenu du mécanisme juridique particulier prévu pour rendre obligatoire l'affichage environnemental pour des biens et services, qui suppose une **expérimentation préalable**, ainsi qu'une **évaluation**, formalisée dans un

¹ Articles L. 541-9-11 à L. 541-9-15.

rapport transmis au Parlement et rendu public. Le Commissariat général au développement durable (CGDD) a indiqué que l'administration se concentrait prioritairement sur les **travaux techniques** qui sous-tendent la généralisation de l'affichage environnemental, mais que la réflexion sur la rédaction des décrets prévus par l'article 2 avait bien été engagée.

Conformément au souhait exprimé par la rapporteure, **l'ensemble des expérimentations ont débuté dans un délai de six mois** à compter de la promulgation de la loi « Climat et résilience », dans les secteurs du textile d'habillement, des produits alimentaires, de l'ameublement, de l'hôtellerie et des produits électroniques.

L'expérimentation dans le secteur des **produits alimentaires** est désormais clôturée (*voir infra – rapports remis au Parlement*), laissant entrevoir une possible généralisation obligatoire à l'**horizon 2023**. Dans ce cadre, près de 18 méthodologies ont été testées, dont deux se détachent particulièrement (le « planet-score » et « l'éco-score »).

D'après les informations transmises par le CGDD, l'expérimentation dans le secteur du **textile d'habillement** devrait se terminer vers la fin du mois de mai et a permis de tester 11 méthodologies. Son évaluation pourrait être formalisée dès septembre 2022 et le rapport transmis au Parlement au cours du premier trimestre 2023. Le **référentiel technique a dû être adapté à la nouvelle version de la définition de l'affichage environnemental**, telle qu'elle résulte de l'article 2 de la loi « Climat et résilience », qui a abrogé les dispositions précédemment inscrites à l'article 15 de la loi AGECE relatives à l'affichage environnemental. De la même manière que pour les produits alimentaires, une généralisation de l'affichage environnemental dans ce secteur peut être envisagée au cours de **l'année 2023**.

Pour rappel, le législateur a indiqué son souhait que **l'affichage environnemental obligatoire soit généralisé prioritairement dans le secteur du textile d'habillement** (III de l'article 2).

Les **travaux méthodologiques** devraient, en revanche, prendre davantage de temps pour les secteurs de **l'ameublement** et de **l'hôtellerie**. Des travaux ont déjà été rédigés et un cadrage réalisé. L'expérimentation dans le secteur des **produits électroniques** semble devoir nécessiter davantage d'animation et de structuration.

L'objectif est que les secteurs des produits alimentaires et du textile d'habillement, pionniers de la démarche, puissent **créer une dynamique vertueuse pour les autres secteurs prioritaires et plus largement**, en tranchant un certain nombre de questions méthodologiques qui peuvent constituer des freins au lancement de démarches collectives d'expérimentation.

Dans le secteur des **chaussures**, non identifié comme prioritaire dans la loi « Climat et résilience », l'expérimentation se poursuit à un **bon rythme** et pourrait s'achever en **septembre 2022**.

Enfin, dans le secteur de la **cosmétique**, qui ne figurait pas non plus dans la liste des secteurs identifiés comme prioritaires, **deux méthodologies** se sont particulièrement distinguées mais **doivent désormais converger**.

La stabilisation du cadre européen relatif à l'affichage environnemental est attendue autour de **2024-2025**. Dans cette perspective, il est essentiel que **la France puisse peser** pour favoriser la mise au point d'une **définition ambitieuse** sur le plan environnemental, qui intègre l'ensemble des impacts écologiques des biens et services concernés et qui valorise les productions respectueuses de l'environnement.

La méthode de l'empreinte écologique - *Product Environmental Footprint* (PEF) - actuellement travaillée par les services de la Commission européenne dans le cadre de la préparation d'un règlement sur les allégations environnementales, auquel la France contribue activement, présente **plusieurs limites**, dans son **coût** (environ 5 000 euros par produit concerné contre 10 euros par produit dans le cadre de l'expérimentation française sur les produits alimentaires), ses **aspects opérationnels** (dispositif de vérification) et son **périmètre**, qui n'intègre qu'imparfaitement la mesure des atteintes à la **biodiversité**, la prise en compte du **stockage de carbone** ou encore l'**écotoxicité**.

Plusieurs correctifs sont actuellement envisagés : soit l'ajout d'un système de **bonus-malus**, associé aux labels existants (bio, appellations, etc.), soit l'intégration de **nouveaux indicateurs**.

Pour l'application du nouvel article L. 541-9-12 du code de l'environnement, créé à l'initiative de la rapporteure du Sénat, un **décret** doit **lister les catégories de biens et services** pour lesquels, au terme et après évaluation des expérimentations préalables prévues par le II du même article 2 de la loi « Climat et résilience », l'affichage environnemental défini à l'article L. 541-9-11 du même code sera **rendu obligatoire**. Ce décret est également attendu pour définir, pour chaque catégorie de biens et de services concernés, la **méthodologie** à utiliser ainsi que les **modalités d'affichage retenues**, en prévoyant des conditions adaptées à la nature des biens et services concernés et à la taille de l'entreprise, en particulier pour les **très petites, petites et moyennes entreprises (TPE-PME)**, sous réserve de tenir compte des volumes qu'elles traitent, conformément au souhait des sénateurs. Ces prescriptions seront également **opposables** aux metteurs sur le marché de catégories de biens et services non concernés par l'obligation d'affichage environnemental, mais qui s'engagent dans un système **d'affichage environnemental volontaire**.

Pour l'application du nouvel article L. 541-9-13, un **décret** est attendu pour permettre, lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie et sous réserve du respect du secret des affaires, la **mise à disposition**, par les metteurs sur le marché de biens et services listés par ce même décret, dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de

traitement automatisé, des **données prises en compte dans l’affichage environnemental**.

Les modalités d’application de l’article 21 relatif à l’expérimentation du « Oui Pub » devaient être déterminées par décret en Conseil d’État et la liste des collectivités territoriales concernées par l’expérimentation devait être fixée par décret. Ces deux textes (décret n° 2022-764 du 2 mai 2022 et décret n° 2022-765 du 2 mai 2022) ont été publiés postérieurement au 31 mars 2022, la date de référence pour le contrôle de l’application des lois au titre du présent rapport.

En application de l’article 23 - relatif à **l’obligation de développement du vrac** dans les surfaces de vente de plus de 400 mètres carrés - un décret doit préciser les objectifs à atteindre, en fonction des catégories de produits, des exigences sanitaires et de sécurité, des spécificités des réseaux de distribution, en particulier de certains types de commerces spécialisés, ainsi que des adaptations requises dans les pratiques des producteurs, des distributeurs et des consommateurs. Un arrêté doit également définir la date à partir de laquelle une expérimentation est menée pendant une durée de trois ans afin d’évaluer les modalités de développement de la vente de produits présentés sans emballage dans les commerces de vente au détail d’une surface inférieure à 400 mètres carrés.

L’article 27 autorise les cessions des biens de scénographie dont l’État et ses établissements publics, de même que les services des collectivités territoriales et leurs établissements publics, n’ont plus l’usage, au profit de toute personne agissant à des fins non commerciales ou de tout organisme à but non lucratif œuvrant dans le domaine culturel ou dans celui du développement durable. Le décret définissant la valeur unitaire maximale des biens concernés par ce dispositif est toujours attendu.

(iii) Mesures d’application prises mais non explicitement prévues

À l’article 6, un décret était attendu pour mettre en œuvre **l’élargissement de la compétence des comités d’éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC)** aux problématiques environnementales et moderniser le fonctionnement de cette instance : il s’agit du **décret n° 2022-540 du 12 avril 2022**. Ces dispositions s’appliqueront à compter du prochain renouvellement des conseils d’administration des établissements publics locaux d’enseignement.

(b) Rapports au Parlement attendus

(i) Rapports remis au Parlement

À l’article 2 (voir *supra*), toutes les **expérimentations d’affichage environnemental** menées sur des biens ou services, pour une durée maximale de 5 ans, pour évaluer différentes méthodologies de calcul des impacts environnementaux et modalités d’affichage, doivent faire l’objet

d'une **évaluation**, synthétisée dans un **rapport**, transmis au Parlement et rendu public. S'agissant des **cinq secteurs prioritaires** identifiés par le législateur (textile d'habillement, produits alimentaires, ameublement, hôtellerie et produits électroniques), dont les expérimentations ont débuté dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi « Climat et résilience » conformément au souhait des sénateurs, **un rapport a été rendu en janvier 2022** s'agissant du secteur des **produits alimentaires**.

Le rapport remis en application de l'article 15 de la loi AGECE, en mars 2022, pour le secteur du **textile d'habillement** sera enrichi et mis à jour dans sa partie méthodologique, pour répondre au nouveau cadre légal issu de la loi « Climat et résilience », avant d'être transmis au Parlement au cours du **premier trimestre 2023**.

(ii) Rapports non remis au Parlement

À l'article 2, **quatre rapports sont encore attendus**, pour les **quatre secteurs identifiés comme prioritaires** pour la généralisation de l'**affichage environnemental obligatoire** : textile d'habillement, ameublement, hôtellerie et produits électroniques. D'autres rapports pourront être remis pour les secteurs qui s'engagent plus rapidement dans cette démarche (chaussures, cosmétique).

À l'article 14, **deux rapports sont encore attendus**. Le premier doit être adressé chaque année au Parlement par les **autorités d'autorégulation** mises en place dans le secteur de la publicité, afin de **présenter leurs engagements et actions** pour réduire la publicité sur les produits ayant un impact négatif sur le climat, dans le cadre des « **contrats climats** » ou code de bonne conduite prévus par l'article 14 de la loi « Climat et résilience », sous l'égide de l'Arcom. Le second doit être remis au Parlement par le Gouvernement, avant le 21 août 2023, pour analyser la mise en place de ces **codes de bonne conduite** et leur efficacité pour réduire de manière significative les communications commerciales audiovisuelles sur ces biens.

(2) Mesures d'application prévues par le titre III « Produire et travailler » (articles 30 à 102)

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) Mesures d'application prises

À l'article 30, le décret n° 2021-1943 du 31 décembre 2021 permet l'application du premier alinéa de l'article L.111-4 du code de la consommation prévoyant une **obligation de disponibilité des pièces détachées** pour les équipements électroménagers, les petits équipements informatiques et de télécommunications, les écrans et les moniteurs. La disponibilité des pièces détachées de ces produits est rendue obligatoire pendant la période de commercialisation du modèle concerné ainsi que pendant une période minimale complémentaire après la date de mise sur le

marché de la dernière unité de ce modèle ne pouvant être inférieure à cinq ans.

Les dispositions concernant la durée de disponibilité des pièces pour certains équipements électroménagers, écrans et moniteurs sont déjà fixées par ailleurs par des règlements d'exécution de la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie. C'est par exemple le cas des machines à laver, dont les pièces doivent être disponibles pendant une période d'au moins dix ans après la mise sur le marché de la dernière unité du modèle concerné.

Le **décret** précité se focalise donc sur les **ordinateurs portables et téléphones mobiles multifonctions**. Pour ces équipements, il prévoit que les pièces identifiées doivent être disponibles pour une durée minimale de cinq ans à compter de la date de mise sur le marché national de la dernière unité du modèle concerné.

L'article 63 de la loi « Climat et résilience » a rendu obligatoire, sur les territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon en Seine, le **contrôle des raccordements au réseau public d'assainissement** au moment de toute vente d'un bien immobilier. L'obligation faite à l'autorité compétente en matière d'assainissement de produire un rapport suite au diagnostic du raccordement d'une habitation au réseau public d'assainissement entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Au cours de l'examen du projet de loi, le ministère de la transition écologique a estimé à plus d'un tiers la part de raccordements non conformes sur les 350 000 branchements concernés par le plan d'action baignade en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) organisés à Paris en 2024.

Cet article prévoyait de fixer par décret la liste des territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon en Seine, dans lesquels les propriétaires des immeubles font procéder aux travaux prescrits à l'occasion du contrôle de conformité de raccordement dans un délai maximal de deux ans à compter de la notification. Ce décret a été publié en janvier 2022 : il s'agit du décret n° 2022-93 du 31 janvier 2022 fixant la liste des territoires dont les rejets d'eaux usées et pluviales ont une incidence sur la qualité de l'eau pour les épreuves olympiques de nage libre et de triathlon en Seine, qui recense les **71 communes concernées**, dont Paris.

Cet article prévoyait également la prise d'un décret en Conseil d'État **pour fixer le délai dans lequel la commune transmet le document de contrôle de raccordement** au propriétaire de l'immeuble ou du syndicat des copropriétaires. Celui-ci a été publié en avril 2022, soit en dehors de la période de référence couverte par le présent bilan d'application des lois, ce qui explique qu'il ne soit pas comptabilisé dans les statistiques d'application.

Il s'agit du décret n° 2022-521 du 11 avril 2022 fixant le délai mentionné au II de l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales pour la transmission du rapport établi à l'issue du contrôle de raccordement d'un immeuble au réseau public d'assainissement effectué sur demande du propriétaire ou du syndicat des copropriétaires, aux termes duquel le **délai ne peut excéder six semaines** à compter de la date à laquelle la commune a reçu la demande du propriétaire ou du syndicat des copropriétaires de réaliser le contrôle de raccordement au réseau public d'assainissement. Cette disposition a été codifiée à l'article R. 2224-15-1 du code général des collectivités territoriales.

S'agissant des **dispositions relatives au code minier**, **quatre ordonnances** ont été publiées en avril 2022 sur le fondement de l'article 81 de la loi « Climat et résilience », délégué au fond à la commission des affaires économiques, et permettent de faire aboutir la réforme du régime d'attribution des titres miniers (autorisation environnementale, indemnisation et prévention des dommages miniers, responsabilité en cas de dommages), en vue d'une **meilleure protection de l'environnement**, de la **santé**, du **droit de la concurrence** et de la **participation du public**. Une quatrième ordonnance adapte les dispositions en outre-mer.

(ii) Mesures d'application non prises

À l'article 65, **trois mesures d'application** (décrets en Conseil d'État) sont prévues. En premier lieu, un décret en Conseil d'État doit définir la **nature des garanties** pouvant être constituées et les règles de fixation de leur montant, dans le cadre d'une **autorisation d'ouverture de travaux miniers** (nouvel article L. 162-2 du code minier). Dans l'attente d'un nouveau décret, le décret n° 2010-1389 du 12 novembre 2010 demeure applicable.

En second lieu, un décret en Conseil d'État est attendu pour préciser les conditions d'exercice, par l'autorité administrative, des **pouvoirs d'une police dite « résiduelle » de trente ans** après l'arrêté donnant acte de l'exécution des mesures prescrites en application du nouvel article L. 163-9 du code minier.

En troisième lieu, un décret en Conseil d'État doit définir la **procédure d'institution de servitudes d'utilité publique** et l'**autorité compétente** pour les instituer lorsque des travaux miniers ou des autorisations d'exploitation sont susceptibles de créer des dangers ou des risques très importants pour la santé ou la sécurité des populations ou pour l'environnement (nouvel article L. 174-5-1 du code minier), au stade de **l'activité du site** ou au moment de la **procédure d'arrêt de travaux** tel que demandé par la loi « Climat et résilience ».

Ces mesures feront l'objet d'un **unique texte** qui, selon les informations communiquées par la direction générale de la prévention des risques (DGPR), serait prêt et pourrait être transmis rapidement au **Conseil d'État**, **avant l'été 2022**. Une **consultation du public** s'est déroulée du

24 février au 16 mars 2022¹. Au préalable, le projet de décret a été soumis à la Mission interministérielle de l'eau le 18 février 2022, au bureau de la Commission nationale de la mer et du littoral du 8 mars 2022, au Conseil national d'évaluation des normes du 3 mars 2022, au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières du 17 mars 2022 à la Caisse des dépôts et des consignations le 9 mars 2022, et au Conseil Supérieur de l'Énergie du 3 mars 2022.

Outre les trois points précités, ce décret apportera également des clarifications sur la mise en œuvre de dispositions introduites par les articles 74 à 76 de la loi « Climat et résilience », portant sur le **transfert d'ouvrages**, la **police des mines** et le **contenu du mémoire** accompagnement les demandes d'autorisation d'ouverture de travaux pour les **gîtes géothermiques**. Enfin, les dispositions applicables aux **plans de prévention des risques miniers** (PPRM) seront adaptées.

En application de l'article 83, un décret attendu doit définir la composition et les modalités de fonctionnement du comité régional de l'énergie.

(b) Rapports au Parlement prévus

(i) *Rapport non remis au Parlement*

À l'article 68, **un rapport est attendu** et **n'a pas été remis**. Sur le fondement du nouvel article L. 113-3 du code minier, le rapport élaboré pour **formaliser la stratégie française en matière de ressources et d'usage du sous-sol** (nouvel article L. 113-2 du code minier) doit être transmis au Parlement et mis à jour au moins tous les cinq ans ainsi que présenté devant lui, sans vote, par le ministre chargé des mines.

(3) Mesures d'application prévues par le titre IV « Se déplacer » (articles 103 à 147)

Le titre IV « Se déplacer » comporte **45 articles**. Si plusieurs d'entre eux sont d'**application directe** – c'est-à-dire qu'ils ne nécessitent pas de mesures d'application – un grand nombre d'articles nécessite la publication de **mesures réglementaires** pour pouvoir être pleinement applicables. Au total, **20 mesures d'application** sont prévues, que l'on peut décomposer en :

- 19 décrets ;
- 1 arrêté.

En outre, une ou plusieurs **ordonnances** pourraient être prises sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 137 de la loi. Enfin, la remise de **13 rapports** est prévue au titre IV.

¹ <http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-pris-pour-l-application-de-l-a2598.html>.

Sur les 20 mesures d'application, **4 ont été prises au 31 mars 2022**, qui est la date de référence pour l'établissement des statistiques du présent rapport, portant le taux d'application de ce titre à **20 %**. 3 autres mesures ont par la suite été publiées en avril. Si quelques décrets ont été publiés, la commission regrette que **plusieurs mesures nécessaires à la mise en œuvre de dispositions législatives d'ores et déjà applicables ou très prochainement applicables, fassent défaut à ce jour.**

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) *Mesures d'application prises*

Trois décrets et un arrêté ont été publiés en application de dispositions législatives figurant au titre IV au 31 mars 2022 :

- l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement et des transports **listant les communes incluses dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants concernées par l'obligation d'instaurer une zone à faibles émissions mobilité avant le 31 décembre 2024¹** ;
- le décret n° 2021-1783 du 24 décembre 2021² tire les conséquences de l'article 121, en prévoyant les conditions de **mise à jour du plan d'action de réduction des émissions de polluants atmosphériques** ;
- le décret n° 2021-1451 du 5 novembre 2021³ a été pris pour l'application de l'article 134, qui permet de **moduler les péages en fonction du type de motorisation ou des émissions de dioxyde de carbone pour tenir compte des différences de performances environnementales des poids lourds**. Ce décret fixe à son article 1^{er} **l'amplitude maximale de modulation**. Ainsi, le montant acquitté au titre du péage en application de cette modulation ne peut être supérieur de plus de 100 % au péage qui serait acquitté, dans les mêmes conditions, par les véhicules équivalents dont la motorisation présente les meilleures performances environnementales⁴ ;
- le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020⁵ précise les conditions dans lesquelles des actions alternatives peuvent

¹ Arrêté du 22 décembre 2021 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000, 150 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du code de l'environnement et à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

² Relatif au renforcement et à la mise à jour du plan d'action de réduction des polluants atmosphériques du plan climat-air-énergie territorial.

³ Relatif aux conditions de modulation des péages en application de l'article L. 119-7 du code de la voirie routière.

⁴ Cette disposition est codifiée à l'article D. 119-31-2 du code de la voirie routière.

⁵ 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 mobilité.

permettre de ne pas se soumettre à l'obligation de création d'une ZFE, permettant l'application de l'article 119.

Par ailleurs, **trois décrets** pris en application de dispositions législatives figurant au titre IV ont été publiés **postérieurement au 31 mars 2022** et ne sont donc pas comptabilisés dans les statistiques du présent bilan annuel qui portent sur la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2022.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-615 du 22 avril 2022¹ a été pris pour l'application de l'article 107. Cet article, introduit à l'initiative du Sénat, prévoit la **possibilité**, à titre **expérimental** et pour une **durée de deux ans** à compter du **1^{er} janvier 2023**, pour les établissements de crédit et les sociétés de financement, de consentir, **sous conditions de ressources**, un **prêt ne portant pas intérêt aux personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une zone à faibles émissions mobilité** rendue obligatoire en application de la loi d'orientation des mobilités et dont les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière au 1^{er} janvier 2023, afin de **financer l'acquisition d'un véhicule** dont le poids total autorisé en charge (PTAC) est inférieur ou égal à 2,6 tonnes émettant une quantité de dioxyde de carbone inférieure ou égale à 502 grammes par kilomètre.

Le décret précité définit les **modalités de mise en œuvre de cette expérimentation**. Il précise ainsi, par son article 2, que les personnes physiques éligibles au prêt sont celles dont le foyer fiscal dispose d'un revenu de référence par part inférieur ou égal à 14 000 euros. Les personnes morales éligibles au prêt sont quant à elles les entreprises répondant à la définition de microentreprise au sens de l'annexe I au règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. Le décret prévoit, à son article 3, qu'en cas d'achat, le montant du prêt ne peut excéder le plus petit des montants suivants :

- le coût d'acquisition des véhicules, après déduction des aides accordées par l'État et les collectivités ;
- 30 000 euros.

Enfin, il est prévu que la durée totale de remboursement du prêt ne peut être supérieure à **84 mois**, lorsque le véhicule fait l'objet d'une location de longue durée ou avec option d'achat d'une durée inférieure à la durée du contrat de location (article 5 du décret).

¹ *Relatif à l'expérimentation d'un prêt ne portant pas intérêt pour financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre.*

Le décret n° 2022-474 du 4 avril 2022¹ a été pris pour l'application de l'article 114. Cet article, qui entre en vigueur au 1^{er} juillet 2023, prévoit que les plateformes mentionnées à l'article L. 7341-1 du code du travail mettant en relation un nombre supérieur à un seuil fixé par décret de travailleurs exerçant une activité de livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues, motorisé ou non, s'assurent qu'une **part minimale, croissante** dans le temps, desdits véhicules utilisés dans le cadre de la mise en relations qu'elles assurent sont des **vélos ou des véhicules à très faibles émissions**.

Le décret précité fixe les **conditions d'application** de cet article. Le seuil mentionné est ainsi fixé à 50 travailleurs et le calendrier de verdissement des flottes est défini comme suit :

- au 31 décembre de chaque année à compter de **2025** et jusqu'au 31 décembre **2026**, cette part minimale annuelle est de **50 %** ;
- au 31 décembre de chaque année à compter de **2027** et jusqu'au 31 décembre **2029**, cette part minimale annuelle est de **80 %** ;
- au 31 décembre de chaque année à compter de **2030**, cette part minimale annuelle est de **100 %**.

Enfin, une mesure qui n'était **pas expressément prévue** par les articles du titre IV a été publiée. Il s'agit du décret n° 2022-99 du 1^{er} février 2022², qui détaille les dispositions transitoires en matière de consultations préalables à la mise en place d'une zone à faibles émissions mobilité. Il précise ainsi que les procédures relatives à la mise à la consultation du public et des parties prenantes au sens du III de l'article L. 2213-4-1 dans le cadre de la création d'une zone à faibles émissions mobilité qui étaient engagées avant la date d'entrée en vigueur de la loi « Climat et résilience » sont **menées à leur terme** selon les modalités fixées au III de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de cette même loi.

L'article 147 crée une obligation de **compenser les émissions du transport aérien pour les vols effectués à l'intérieur du territoire national**, les vols entre l'hexagone et les outre-mer bénéficiant d'une dérogation. Cet article appelle **trois séries de mesures réglementaires** afin de préciser :

- les critères généraux de fiabilité et d'efficacité des projets permettant de compenser les émissions de gaz à effet de serre ;
- les conditions d'éligibilité des programmes de compensation carbone, la procédure à suivre pour que les exploitants remplissent leurs obligations et les modalités de vérification par l'administration ;

¹ Pris pour l'application de l'article 114 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Relatif aux conditions de l'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité.

- et les modalités de sanction des manquements à cette obligation de compensation.

Le tout récent décret n° 2022-667 du 26 avril 2022 relatif à la compensation des émissions de gaz à effet de serre **précise les modalités de cette nouvelle obligation de compenser les émissions engendrées par les vols à l'intérieur de l'hexagone avec des projets de stockage de carbone agricoles ou forestiers situés, autant que faire se peut, sur le territoire européen.** Il convient de préciser que ce dispositif s'ajoute aux exigences européennes existantes et que le tout récent décret applique l'initiative du Sénat définissant les principes d'efficacité des projets de stockage de CO₂.

(ii) Mesures d'application non prises

10 mesures réglementaires d'application font défaut au 31 mars 2022 :

- le décret attendu pour l'application de l'article 107, qui doit fixer les modalités de calcul de la réduction d'impôt et de détermination du taux dans le cadre de l'expérimentation du prêt à taux zéro dans les zones à faibles émissions mobilité. La Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué avoir engagé la préparation de ce décret, en vue d'une adoption d'ici la fin du deuxième trimestre 2022 ;
- le décret prévu en application de l'article 109 pour lister les **données des services numériques d'assistance qui doivent être rendues accessibles aux autorités organisatrices de la mobilité** (article L. 1214-8-3 du code des transports). La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) a indiqué que **trois groupes de travail** ont été tenus au 4^e trimestre 2021, rassemblant les acteurs concernés. En parallèle, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a ajouté une sanction pénale en cas de non-respect de cette obligation ;
- trois décrets et un décret en Conseil d'État prévus à l'article 111, respectivement pour l'application des articles L. 353-12, L. 353-13 et L. 342-3-1 du code de l'énergie, relatifs à la prise en charge de l'installation d'infrastructures de recharge dans les immeubles collectifs. D'après la DGEC, certains décrets sont soit en cours de passage au Conseil supérieur de l'énergie et l'un d'entre eux a été transmis au Conseil d'État ;
- le décret prévu pour préciser les conditions d'application du troisième alinéa de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit l'obligation de mise en place d'une zone à faibles émissions mobilité dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le

territoire métropolitain d'ici au 31 décembre 2024. Ce décret doit notamment préciser les **modalités de dérogation à cette obligation** pour des motifs légitimes ou en cas d'actions alternatives mises en place et conduisant à des effets similaires à ceux de la création d'une zone à faibles émissions mobilité. D'après la DGEC, la consultation du public devrait intervenir prochainement ;

- le décret prévu pour l'application de l'article 122, et visant à définir les modalités suivant lesquelles les **services numériques d'assistance au déplacement sont tenus d'informer de façon complète les utilisateurs des impacts environnementaux de leurs déplacements**. D'après les services du ministère des transports, ce **décret a été notifié à la Commission européenne** en application de la Directive UE 2015/1535, avec une période de *statu quo* se terminant le 4 mai 2022.

S'agissant du **volet aérien** de la loi, son application a pris un certain **retard**, essentiellement, semble-t-il, parce que ce texte introduit, d'une part, des innovations dont le paramétrage réglementaire est particulièrement complexe, et, d'autre part, des interdictions qui nécessitent une validation de la part des instances de l'Union européenne. Cependant, sa mise en œuvre concrète a été largement anticipée par les opérateurs, ce qui témoigne de la puissance du signal envoyé par la loi. De plus, dans ce secteur des transports très internationalisé, les mesures prévues par le « paquet vert » européen traduisent une volonté de décarbonation accélérée du secteur de l'aérien qui prolonge l'approche nationale de la loi « Climat et résilience ».

L'article 145 qui **interdit les vols réguliers intérieurs en cas d'alternative ferroviaire de moins de deux heures trente** a donné lieu, en pratique, à la fermeture de lignes aériennes hexagonales avant l'entrée en vigueur de ce texte, fixée au 27 mars 2022. Le décret d'application de cet article doit préciser trois points : d'abord, les caractéristiques des liaisons ferroviaires assurant un « service suffisant », ensuite, les possibilités de dérogation pour les vols majoritairement empruntés par des passagers en correspondance, et enfin, les niveaux d'émissions de CO₂ par passager permettant de caractériser un service aérien décarboné. La parution de ce décret, initialement envisagée en mars 2022, prendra vraisemblablement plusieurs mois de retard, en particulier pour que les institutions et juridictions de l'UE puissent vérifier la conformité de l'interdiction prévue par cet article 145 à la possibilité de dérogation prévue par le droit européen dont le socle demeure la liberté d'exploitation des liaisons aériennes. Enfin, il convient de préciser que le dispositif prévu concerne le transport des passagers et son éventuelle extension au fret doit faire l'objet d'un rapport remis au Parlement avant le 25 août 2022.

L'article 146, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022, **limite le développement des capacités aéroportuaires en interdisant, sauf exception, le recours à l'expropriation pour la construction ou l'extension d'aérodromes qui génèreraient une augmentation nette des émissions de gaz à effet de serre d'origine aérienne.** Le décret d'application de cet article n'a pas encore été publié. Il doit fixer les paramètres assez complexes de calcul des émissions ainsi que les modalités de consultation des collectivités territoriales dont les territoires sont concernés par l'activité aéroportuaire ; ce texte d'application devrait être finalisé dans les prochaines semaines.

(b) Ordonnances prévues

L'habilitation prévue à l'article 137 et **permettant aux régions volontaires et subissant un report significatif de trafic d'instaurer une taxe n'a pas été utilisée à ce jour.** Comme l'ont indiqué les services du ministère des transports, l'intérêt des régions quant à l'opportunité de se saisir de cette possibilité est fortement lié à l'article 40 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, relatif à l'expérimentation du transfert de routes nationales, et pour laquelle les intentions des régions ne seront connues qu'en septembre 2022. La DGITM a également indiqué que le projet d'ordonnance était en cours de rédaction et qu'il était fortement inspiré du cadre juridique adopté pour la Collectivité européenne d'Alsace.

(c) Rapports au Parlement prévus

(i) *Rapport remis au Parlement*

Le rapport prévu à l'article 123 sur les **modalités de circulation des véhicules de collection dans les zones à faibles émissions mobilité.** Ce rapport a été remis au Parlement le 11 avril 2022.

(ii) *Rapports non remis au Parlement*

Deux rapports auraient dû être transmis au Parlement avant le 31 mars 2022 :

- le rapport prévu à l'article 129 sur les soutiens que le Gouvernement compte mettre en œuvre en faveur du **développement des mobilités durables dans les espaces peu denses**, qui devait être remis au Parlement dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (soit en février 2022). D'après la DGITM, une **mission CGEDD-IGA est en cours** sur le sujet et le rendu de la mission est attendu pour fin juin ;

- le rapport prévu à l'article 140 sur les méthodes identifiées pour **responsabiliser les donneurs d'ordre**, qui devait également être transmis au Parlement dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (soit en février 2022). La DGITM a indiqué que la rédaction de ce rapport était en cours.

Dix autres rapports doivent être remis dans des délais plus lointains et n'étaient donc pas attendus au 31 mars 2022.

(4) Mesures d'application prévues par le titre V « Se loger » (articles 148 à 251)

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) *Mesures d'application prises*

En application de l'article 181, le décret n° 2022-452 du 30 mars 2022 précise le champ d'application de l'interdiction des systèmes de chauffage ou de climatisation sur le domaine public, consommant de l'énergie et fonctionnant en extérieur. Le décret prévoit des exemptions à cette interdiction dans plusieurs cas : il s'agit, d'une part, des lieux couverts, étanches à l'air et fermés par des parois latérales rigides par nature, sauf décision contraire de l'autorité gestionnaire du domaine. Il s'agit, d'autre part, des installations mobiles, couvertes et fermées accueillant des activités foraines ou circassiennes ou accueillant des manifestations culturelles, sportives, festives, culturelles ou politiques soumises à un régime d'autorisation ou de déclaration préalable. Le décret précise que le non-respect de l'interdiction est puni d'une contravention de cinquième classe portant l'amende jusqu'à 1 500 euros et jusqu'à 3 000 euros en cas de récidive. La police municipale et les gardes champêtres sont habilités à verbaliser les infractions. L'entrée en vigueur de l'interdiction est fixée au 31 mars 2022 et s'applique aux autorisations d'occupation du domaine public en cours de validité à cette date.

L'article 227 de la loi « Climat et résilience » inscrit à l'article L. 110-4 du code de l'environnement la stratégie nationale des aires protégées, qui vise à couvrir 30 % du territoire national par un réseau d'aires protégées et 10 % de ce même territoire sous protection forte. Du fait des délais contraints pour examiner en procédure accélérée un texte à la volumétrie inédite, le législateur a confié au Gouvernement le soin de procéder aux consultations préalables à la prise du décret **définissant les espaces sous protection forte et précisant les modalités de leur mise en œuvre**.

Bien que non comptabilisée dans les statistiques du fait de sa publication en dehors de la période de référence couverte par le présent bilan d'application des lois, cette mesure réglementaire a fait l'objet d'une publication en avril dernier : il s'agit du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et

définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

Le **projet de décret**, soumis à la consultation du public du 14 janvier au 5 février 2022, a recueilli **plus de 4 000 contributions, dont près des $\frac{3}{4}$ étaient défavorables à la prise de ce décret**, pour deux raisons distinctes, voire opposées : 14 % en raison du manque d'ambition du projet de décret et près de 45 % reprochant d'instaurer des protections supplémentaires, restrictives de libertés. Dans le document de synthèse des contributions, le ministère de la transition écologique a déploré une certaine incompréhension de la part du public : « *[le projet de décret] ne vise pas à créer un nouveau dispositif de protection des espaces mais uniquement à mieux catégoriser des dispositifs déjà existants en leur octroyant une reconnaissance de protection forte* ».

Les conditions dans lesquelles la concertation préalable à la prise de ce décret s'est déroulée ont été vivement critiquées par plusieurs associations d'élus locaux dans un communiqué de presse conjoint, publié le 9 février 2022¹, qui « *déplorent un passage en force du Gouvernement* » et le fait que « *le Gouvernement a laissé moins de 48 heures aux élus locaux qui siègent au Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) pour émettre un avis* » sur le texte.

La commission **regrette que le Gouvernement n'ait pas pris le temps de mieux associer les collectivités territoriales et les parties prenantes** pour aboutir à un assentiment plus large, préalable nécessaire selon elle à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées². Cette question est d'autant plus sensible que l'objectif des 10 % sous protection forte, particulièrement ambitieux, nécessite d'importants efforts : en 2020, les aires protégées fortes ne couvraient que 1,76 % de la surface terrestre et marine, dont 5,57 % de terre et 1,52 % de mer³, bien loin de la cible fixée par l'exécutif et validée par le législateur.

¹ https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=62e7768e04677c8cceb96617bc79f3ab.pdf&id=41_105.

² <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220509/4179.html#toc2>

³ Conseil national de la protection de la nature, avis du 12 mars 2021 relatif à la stratégie nationale pour les aires protégées et son plan d'actions 2021-2023.

La notion de **protection** forte

L'article 1^{er} du décret définit une zone de protection forte comme « *une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* ».

La reconnaissance comme zones de protection forte pour les espaces terrestres et marins est automatique pour un certain nombre d'outils (cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de protection, réserves biologiques, zones de protection renforcée et les zones de protection intégrale et zones couvertes par un arrêté de protection).

Dans les autres cas, la reconnaissance intervient après un examen au cas par cas au regard de critères, à travers une procédure à la main des préfets de région et sur décision des ministres compétents.

Les analyses au cas par cas permettent de s'assurer que les espaces concernés répondent aux trois critères suivants :

1. soit ne font pas l'objet d'activités humaines pouvant engendrer des pressions sur les enjeux écologiques notamment de conservation d'espèces ou d'habitats naturels, soit disposent de mesures de gestion ou d'une réglementation spécifique des activités ou encore d'une protection foncière visant à éviter, diminuer significativement ou à supprimer, de manière pérenne, les principales pressions sur les enjeux écologiques justifiant la protection forte, sur une zone ayant une cohérence écologique par rapport à ces enjeux ;

2. disposent d'objectifs de protection, en priorité à travers un document de gestion ;

3. bénéficient d'un dispositif opérationnel de contrôle des réglementations ou des mesures de gestion.

L'analyse évalue le caractère pérenne de ces critères et les pressions à venir qui sont connues, notamment en conséquence des projets ou aménagements prévus.

Les zones de protection forte sont publiées avec des indications cartographiques sur le site de l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN). Un point de situation sur l'évolution des zones de protection forte est réalisé annuellement auprès du Conseil national de protection de la nature.

Deux mesures d'application attendues s'agissant du volet relatif au recul du trait de côte ont été prises, bien que postérieurement au 31 mars 2022

Des mesures prises après le 31 mars 2022, qui ne sont donc pas prises en compte dans les statistiques du présent rapport, méritent d'être mentionnées :

- à l'article 239, le décret¹ établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral a été publié le 30 avril 2020. Il recense 126 communes² prioritaires confrontées à l'érosion côtière, qui devront répondre à de nouvelles obligations (réalisation d'une cartographie locale de l'exposition de la commune au recul du trait de côte, adaptation des règles de constructibilité dans ces zones, information des futurs locataires ou acquéreurs de biens immobiliers sur l'exposition au recul du trait de côte...). Pour mener à bien la recomposition de leur territoire littoral, ces communes pourront accéder à de nouveaux outils d'acquisition foncière, comme le droit de préemption prévu à l'article 244. Cette liste a été établie après consultation des conseils municipaux des communes concernées, en vertu d'un amendement³ adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat. Elle sera révisée *a minima* tous les neuf ans et pourra être complétée à tout moment à la demande d'une commune⁴, pour tenir compte du caractère imprévisible du recul du trait de côte. La consultation, qui devait initialement s'achever fin janvier 2022, a été prolongée jusqu'en mars pour tenir compte des difficultés pour certaines collectivités à réunir leurs conseils municipaux. Elle a permis d'identifier des communes volontaires pour rejoindre la liste ou, au contraire, des communes ne souhaitant pas la rejoindre. **Selon la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), la liste devrait être complétée dès le second semestre 2022 des communes ayant pu réunir leurs conseils municipaux.**

¹ Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022.

² On en compte par exemple 23 dans le Finistère et 13 en Martinique. En revanche, aucune commune de Corse, du Gard ou du Nord ne figure sur cette liste.

³ Amendement COM-102 de Pascal Martin, rapporteur, adopté lors de la réunion de commission du 2 juin 2021 (https://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/551/Amdt_COM-102.html).

⁴ Amendement COM-1130 rect. de Pascal Martin, rapporteur, adopté lors de la réunion de commission du 2 juin 2021 (https://www.senat.fr/amendements/commissions/2020-2021/551/Amdt_COM-1130.html).

22 % du littoral français serait soumis au risque d'érosion côtière. Pour encourager plus largement les communes littorales à mettre en œuvre la réforme relative à l'adaptation face au recul du trait de côte, il importe que le Gouvernement apporte des garanties sur le financement des opérations de relocalisation des activités et constructions exposées au recul du trait de côte¹.

(ii) Mesures d'application non prises

De nombreuses mesures demeurent en attente de publication :

- Les articles 233 et 234 de la loi « Climat et résilience » ont prévu la prise de deux mesures réglementaires, l'une pour définir les modalités d'exercice du droit de préemption au sein des périmètres sensibles des espaces naturels sensibles, l'autre pour préciser les conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption (le département étant le titulaire de plein droit) peut demander à visiter le bien. Au 31 mars 2022, ces deux décrets n'avaient pas été pris.

À propos du décret définissant les conditions dans lesquelles le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien, le ministère de la transition écologique a indiqué que des études étaient en cours de planification et de réalisation pour préparer ce texte technique. Le résultat de ces études impliquera dans un second temps des échanges interministériels afin d'articuler ce dispositif avec les objectifs de préservation de l'environnement et la déclinaison des dispositifs d'adaptation au recul du trait de côte et de trajectoire de zéro artificialisation nette. Il n'est **pas envisagé de publication avant 2023**.

- Un décret est attendu pour définir les conditions d'application de l'article 236 qui tend à adapter le dispositif d'information des acquéreurs et locataires (IAL) de biens immobiliers pour prendre en compte l'exposition au risque d'érosion côtière. **La direction générale de la prévention des risques a indiqué que ce décret était en cours de finalisation ;**
- à l'article 237, un décret est attendu pour définir le contenu de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte. Le projet de stratégie devra être mis à la disposition du public avant la parution du décret, dans les conditions prévues à l'article L. 120-1 du code de l'environnement sur la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Selon la **direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, la rédaction du décret et de la stratégie devraient débuter d'ici le début du mois de juin, en vue d'une publication au second semestre 2022 ;**

¹ <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20220509/4179.html#toc2>

- à l'article 242, un décret est prévu pour déterminer les modalités de fixation du montant, de dépôt et de consignation de la somme que devra verser à la Caisse des dépôts et des consignations le porteur d'un projet de construction situé dans la zone exposée au recul du trait de côte à horizon de trente à cent ans. Le versement de cette somme conditionne la mise en œuvre du permis de construire. Elle doit correspondre au **coût prévisionnel de la démolition** dudit bien, qui sera obligatoire si le recul du trait de côte progresse de telle manière que la sécurité des personnes ne peut plus être garantie au-delà d'une durée de trois ans. Un décret doit également fixer les conditions dans lesquelles cette somme peut être déconsignée. Selon la DGALN, des études sont en cours de réalisation pour préparer l'élaboration technique de ce décret.
- à l'article 242, un décret doit préciser les conditions d'application du paragraphe 3 introduit dans le code de l'urbanisme, qui impose aux communes non couvertes par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) et incluses dans la liste prévue à l'article 239 de la loi, de mettre au point une **carte locale d'exposition au recul du trait de côte**. Ce paragraphe précise notamment les conditions d'adaptation des documents d'urbanisme pour tenir compte de cet enjeu ainsi que les règles de constructibilité qui seront applicables dans les zones exposées au recul du trait de côte, à horizon de trente ans ou de trente à cent ans ;
- à l'article 244 qui instaure, au bénéfice des communes littorales, un **droit de préemption spécifique** pour l'adaptation des territoires au recul du trait de côte afin de faciliter les opérations de relocalisation d'activités, **trois décrets sont toujours attendus**. D'une part, un décret en Conseil d'État doit fixer la liste des documents qui peuvent être demandés par le titulaire du droit de préemption afin d'évaluer la consistance et l'état de l'immeuble concerné et la situation de la société civile immobilière. Un autre décret viendra préciser les conditions dans lesquelles ledit titulaire peut demander à visiter le bien. Enfin, un décret en Conseil d'État doit déterminer les conditions d'application du chapitre (chapitre IX du titre I du livre II du code de l'urbanisme) dédié à ce droit de préemption.

Il convient de souligner que les mesures réglementaires prévues aux articles 242 et 244 ne pouvaient être opérantes en l'absence d'établissement de la liste des communes exposées au recul du trait de côte, qui figure dans le décret n° 2022-750 précité publié au *Journal officiel* du 30 avril 2022.

- Un décret est prévu pour préciser les conditions d'application de l'article 249 concernant l'adaptation de la gestion des réseaux (assainissement, distribution de l'eau, électricité, gaz...) face au changement climatique et aux phénomènes naturels majeurs. Cet article confère au **préfet de zone de défense** la faculté de demander à certains exploitants des informations sur le diagnostic de vulnérabilité du réseau, les mesures prises pour prévenir les dégâts causés aux ouvrages ou encore les procédures de remise en état du réseau prévues en cas d'aléa. **La DGALN a indiqué qu'une demande de déclassement dans la partie réglementaire avait été initiée sur certaines dispositions de cet article par le ministère de l'intérieur.** La demande est en cours d'instruction par le Conseil constitutionnel.
- À l'article 250, un **décret en Conseil d'État** doit préciser les conditions dans lesquelles les agents de l'État et des collectivités territoriales qui concourent à la connaissance et à la prévision des phénomènes naturels évolutifs ou dangereux, comme le recul du trait de côte, peuvent procéder à l'observation de tous lieux concernés par de tels phénomènes au moyen de **drones** et déterminer les **modalités d'information du public**. Sa publication, qui nécessite l'avis préalable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), n'était pas intervenue au 31 mars 2022.

(5) Mesures d'application relatives au titre VI « Se nourrir » (articles 252 à 278)

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) *Mesures d'application prises*

À l'article 272, un décret devait préciser les conditions dans lesquelles l'État se donne pour objectif de **ne plus acheter de biens ayant contribué directement à la déforestation, à la dégradation des forêts ou à la dégradation d'écosystèmes naturels** en dehors du territoire national, en déclinant l'atteinte de cet objectif pour la **période 2022-2026** puis pour chaque période **cinq ans**. Il s'agit du **décret n° 2022-641 du 25 avril 2022**, non pris en compte dans les statistiques du bilan d'application des lois 2022, relatif à la prise en compte du risque de déforestation importée dans les achats de l'État, dont l'article 1^{er} cible tout produit, produit dérivé, produit transformé issu, ou produit à partir des matières suivantes : **bois, soja, huile de palme, cacao, bœuf et hévéa**. Son article 3 définit les **segments d'achat concernés** : matériaux de construction et de rénovation, combustibles, mobilier, les véhicules y compris les équipements, fournitures de bureau, produits d'entretien, restauration. Toutefois, ce décret ne fixe **pas d'objectifs chiffrés** et ne prévoit **pas de déclinaison pluriannuelle** de l'objectif.

(ii) *Mesures d'application non prises*

À l'article 268, **cinq mesures d'application sont attendues** et n'ont toujours pas été prises, dont deux rapports (voir *infra*), deux décrets et un plan. Un **décret** doit d'abord définir une **trajectoire annuelle de réduction des émissions de protoxyde d'azote et d'ammoniac du secteur agricole** permettant d'atteindre progressivement l'objectif d'une réduction de 13 % des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et l'objectif d'une réduction de 15 % des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015. Ensuite, un « **plan d'action national** en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux » (nouvel article L. 255-1-1 du code rural et de la pêche maritime) doit être **arrêté après avis d'une instance de concertation et de suivi** associant l'ensemble des parties prenantes, dont la composition est précisée par **décret**.

Ce **plan**, introduit dans la loi « Climat et résilience » à l'initiative du Sénat, en particulier du rapporteur et de la rapporteure pour avis, est particulièrement nécessaire pour accompagner les agriculteurs dans la maîtrise de ces émissions et la transition agroenvironnementale. **La commission a appelé à sa mise en place dans les meilleurs délais.**

La **Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)** pilote la préparation du plan et le décret relatif à la composition de l'instance mentionnée à l'article L. 255-1-1 est suspendu à l'**arbitrage interministériel**. Le choix pourrait se porter sur la désignation d'une **instance existante**, plutôt que la création d'une structure *ad hoc*. Le décret fixant la trajectoire pluriannuelle de réduction des émissions précitées serait également **finalisé** et une **consultation publique** est prévue. Ces mesures devraient donc être publiées dans le courant de **l'année 2022** ou au **premier semestre 2023**.

À l'article 277, **un décret** est encore attendu pour préciser les conditions d'application de l'obligation, faite aux **magasins de vente au détail de plus de 400 mètres qui commercialisent des denrées alimentaires**, de mettre à la disposition des consommateurs une information claire et lisible relative à la **saisonnalité des fruits et légumes frais** qu'ils proposent à la vente. Ce type d'information est crucial pour **orienter les choix** des consommateurs et **revivifier la culture générale** sur les cycles naturels des denrées alimentaires.

(b) *Ordonnances prévues*

(i) *Ordonnances publiées par le Gouvernement*

Sur le volet relatif au recul du trait de côte, l'ordonnance prévue à l'article 248 a été prise, bien qu'au-delà du 31 mars 2022. Elle n'est donc pas prise en compte dans les statistiques du présent rapport.

Il s'agit de l'**ordonnance n° 2022-489** du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires littoraux exposés au recul du trait de côte. Cette ordonnance vise à compléter les outils fonciers mis à disposition des collectivités territoriales pour organiser la recomposition des territoires soumis au recul du trait de côte. Elle instaure en particulier un nouveau régime de bail réel de longue durée pour les zones soumises à l'érosion du littoral, fixe les modalités d'évaluation de la valeur des biens qui seront soumis au droit de préemption prévu à l'article 244 de la loi et instaure une dérogation à l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante prévue à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pour faciliter la relocalisation des constructions. Ce texte a suscité de fortes inquiétudes de la part des élus locaux.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat relève en particulier deux points d'attention concernant les modalités d'application de la décote (article 1^{er}) au prix de certains biens en cas d'application du droit de préemption (cette décote doit tenir compte de la « durée totale prévisionnelle avant la disparition du bien » à compter de la première délimitation de la zone dans laquelle se situe le bien au regard du recul du trait de côte, or cette durée peut être difficile à évaluer en raison du caractère imprévisible du phénomène du recul du trait de côte) et les possibilités de déroger au principe d'urbanisation en continuité des constructions existantes, qui sont limitées aux cas où un projet partenariat d'aménagement (PPA) aura été conclu entre la collectivité et l'État, une restriction qui ne semblait pas prévue par la lettre de l'habilitation.

(c) Rapports au Parlement prévus

(i) *Rapports non remis au Parlement*

À l'article 268, deux rapports au Parlement sont attendus d'ici au **21 août 2022**. Le premier rapport doit analyser les conditions, notamment de taux, d'assiette et d'affectation des recettes à la transition agroécologique, dans lesquelles une **éventuelle redevance sur l'usage des engrais azotés minéraux** pourrait être instaurée, afin de permettre une mise en conformité avec la trajectoire de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote du secteur agricole. Il devra étudier **l'impact économique, social et environnemental** de la création de cette redevance, en particulier ses conséquences sur la viabilité économique des exploitants agricoles, par filière. Il devra également examiner l'opportunité de fixer des taux différenciés en fonction des **facteurs d'émission** d'ammoniac et de protoxyde d'azote des différents types d'engrais. Le second rapport est consacré au suivi du **plan d'action national prévu par l'article L. 255-1-1 du code rural et de la pêche maritime**, tel qu'il résulte de la loi « Climat et résilience ». En **l'absence d'élaboration de ce plan au 31 mars 2022** (voir *supra*), ce rapport ne devrait pas pouvoir être remis dans les prochains mois.

À l'article 269, **un rapport est attendu**, d'ici au **21 août 2023**, pour évaluer les conditions de mise en œuvre de l'**interdiction des engrais de synthèse, hors terrains à vocation agricole et équipements sportifs**, dans les conditions prévues à l'article L. 255-13-1 du code rural et de la pêche maritime tel qu'il résulte de la loi « Climat et résilience ».

À l'article 270, **un rapport est attendu**, d'ici au **21 août 2022**, pour présenter la mise en œuvre de la **plateforme nationale de lutte contre la déforestation importée**, mentionnée à l'article L. 110-6 du code de l'environnement et sur les conditions de mise à disposition des données économiques et cartographiques qu'elle contient.

(6) Mesures d'application relatives au titre VII « Renforcer la protection judiciaire de l'environnement » (articles 279 à 297)

(a) Mesures d'application prévues pour des articles applicables

(i) *Mesures d'application prises*

À l'article 288, relatif à la définition des **enquêtes techniques** conduites par le nouveau bureau d'enquête accidents sur les risques industriels (**BEA-RI**), créé à la fin de l'année 2020¹, à leur **articulation avec d'éventuelles enquêtes judiciaires en cours**² et aux **pouvoirs** des enquêteurs administratifs, **une mesure d'application** était attendue et a été prise : il s'agit du **décret n° 2022-427 du 25 mars 2022** relatif au bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels et à la conduite des enquêtes techniques sur les accidents industriels. Ce texte définit les modalités de **fonctionnement** du service, les conditions de sa **saisine** et de **nomination** des enquêteurs.

(ii) *Mesures d'application non prises*

À l'article 282, **un décret en Conseil d'État est attendu** pour préciser les conditions dans lesquelles les agents compétents dans le cadre de contrôles d'installations classées pour la protection de l'environnement (**ICPE**) ou les installations et ouvrages soumis à la police de l'eau (**IOTA**) pourront recourir à des **drones**, capter et enregistrer des images ainsi que des données physiques ou chimiques. Ce décret, qui doit être pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (**CNIL**), n'avait pas été pris au 31 mars 2022.

¹ Arrêté du 9 décembre 2020 portant création et organisation du bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels, complété par l'instruction du Gouvernement du 22 janvier 2021 relative à la création du bureau d'enquêtes et d'analyses sur les risques industriels (BEA-RI).

² Ainsi, le nouvel article L. 501-14 du code de l'environnement prévoit que, sur autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction, des éléments des procédures judiciaires en cours permettant de réaliser des recherches ou enquêtes scientifiques ou techniques, destinées notamment à prévenir la survenance d'accidents, peuvent être communiqués aux enquêteurs.

(7) Mesures d'application relatives au titre VIII « Mesures relatives à l'évaluation climatique et environnementale » (articles 298 à 305)

En application de l'article 304, le Gouvernement devait remettre au Parlement, avant le 1^{er} janvier 2022, un rapport sur les métiers et compétences en tension en rapport avec la transition écologique, sur l'offre de formation professionnelle initiale et continue à ces métiers et compétences et sur l'opportunité que présente le déploiement des écoles de la transition écologique pour répondre au besoin de formation professionnelle identifié.

L'article 305 de la loi « Climat et résilience » a prévu la remise d'un rapport au Parlement proposant des pistes relatives à l'affectation du produit des sanctions pénales créées par le titre VII de ladite loi (« *Renforcer la protection judiciaire de l'environnement* ») à des actions de remise en état rendues nécessaires par des atteintes à l'environnement.

Ce rapport devait être remis dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 22 novembre 2021. À date, ce rapport n'est toujours pas parvenu aux services des assemblées, ce qui s'explique notamment par le **déla****i particulièrement court** pour l'élaboration dudit rapport, mais également par le **retard des négociations en vue de l'adoption d'un plan européen de restauration de la nature, qui vise à définir des objectifs** de restauration de la nature juridiquement contraignants en vue de restaurer les écosystèmes dégradés.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ainsi que l'inspection générale de la Justice ont été saisis en vue de préparer ce rapport au Parlement. D'après les indications fournies à la commission par le ministère de la transition écologique, ce rapport sera chargé :

- d'analyser le champ des thématiques et infractions visées ;
- d'évaluer l'opportunité d'affecter le produit des amendes forfaitaires environnementales plutôt que les amendes prononcées par le juge ;
- d'estimer la volumétrie des amendes forfaitaires ainsi que le nombre de condamnations avec amendes pour des infractions environnementales ;
- d'étudier la faisabilité juridique et opérationnelle d'un tel mécanisme d'affectation.

2. Transports et économie maritime

a) 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

Une mesure réglementaire reste attendue pour l'application 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. Il s'agit du **décret en Conseil d'État** prévu à l'article 6 pour fixer les **conditions dans lesquelles les prestations de transport public particulier de personnes peuvent faire l'objet d'une réservation préalable à la place.**

Lors du dernier bilan annuel d'application de la loi, le ministère des transports avait indiqué que le contexte de crise sanitaire n'avait pas permis la tenue d'une concertation entre les acteurs concernés par ce sujet sensible. D'après le ministère, interrogé à nouveau cette année sur ce sujet, la publication de ce décret est toujours prévue, plus de cinq ans après la promulgation de la loi. Les travaux engagés dans le cadre interministériel se poursuivront en 2022 et **une concertation avec les professionnels concernés** devra intervenir pour la mise au point du texte.

b) Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

En ce qui concerne la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, seul un **rapport était en attente lors du dernier bilan annuel d'application de la loi.**

Il s'agit du rapport prévu à l'article 27 relatif à **l'évaluation des lignes les moins circulées du réseau ferré national**. Le rapport sur les petites lignes publié en février 2020 à la suite de la mission confiée au préfet François Philizot devait initialement nourrir le rapport prévu à l'article 27, qui devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi. D'après le ministère des transports, si ce rapport n'a pas été produit en tant que tel, « *le Gouvernement a mis en place une politique visant à sauvegarder cette partie la moins circulée du réseau ferroviaire. Le plan d'action décidé, qui fait suite à une mission confiée au préfet François Philizot, s'appuie sur une classification des lignes inspirée par les critères mentionnés dans l'article 27.* »

À l'exception de ce rapport, **il ne reste donc plus de mesure réglementaire d'application en attente pour cette loi**. Pour autant, et malgré ce taux d'application de 100 %, le mouvement d'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs fait encore face à plusieurs freins concrets, notamment en matière d'accès aux informations¹.

c) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Publiée le 24 décembre 2019, la loi d'orientation des mobilités, comportant **189 articles**, prévoit **130 mesures d'application**.

Au 31 mars 2022, le **taux d'application de cette loi s'établit à 89 %**. 14 mesures réglementaires d'application restent en attente, près de deux ans et demi après la publication de cette loi. En outre, seuls 7 rapports ont été transmis au Parlement sur les 16 attendus. Enfin, deux des 31 habilitations à légiférer par voie d'ordonnance prévues par ce texte n'ont pas été utilisées par le Gouvernement.

(1) Mesures d'application sur le titre I^{er} : « programmation des investissements de l'État dans les transports : objectifs, moyens et contrôle » (articles 1 à 7)

Au 31 mars 2021, plusieurs mesures d'application restaient attendues. **L'ensemble de ces mesures ont été prises au 31 mars 2022 : le titre I^{er} de la loi peut donc être considéré comme pleinement applicable.**

Le **rapport annuel** attendu en application de l'article 3 a été remis au Parlement le 23 septembre 2021. Il porte sur la **mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports**.

En outre, **trois ordonnances** ont été publiées en application de l'article 4, qui permettait au Gouvernement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi afin de **créer un ou plusieurs établissements publics locaux ayant pour mission le financement**, sur un périmètre géographique déterminé, d'un **ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre** dont la réalisation représente un **coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxes**.

L'ordonnance n° 2022-306 du 2 mars 2022² crée par son article 1^{er} un établissement public local à caractère industriel et commercial, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dénommé **Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur**, chargé de contribuer au financement de la **Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur (LNPCA)** et de gérer la participation des collectivités territoriales et groupements de collectivités au financement de cette infrastructure. Le chapitre II de l'ordonnance détaille

¹ Réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 9 février 2022, « L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire, quel bilan ? » - Audition avec des nouveaux entrants ».

² *Relative à la Société de la Ligne Nouvelle Provence Côte d'Azur.*

l'organisation et le fonctionnement de cet établissement public et son chapitre III porte sur ses ressources.

L'ordonnance n° 2022-307 du 2 mars 2022¹ crée un établissement public local à caractère industriel et commercial dénommé **Société du Grand Projet du Sud-Ouest** chargé de contribuer au financement du **Grand Projet ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO)** et de gérer la participation financière attendue de la part des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales à ce projet.

L'ordonnance n° 2022-308 du 2 mars 2022² crée un établissement public local à caractère industriel et commercial dénommé **Société de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan**, ayant pour mission de contribuer au financement de l'infrastructure ferroviaire **Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan** et de gérer la participation financière des collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales au financement de l'infrastructure précitée.

(2) Mesures d'application sur le titre II : « améliorer la gouvernance en matière de mobilités pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises » (articles 8 à 24)

(a) Une ordonnance relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais a été prise depuis le 31 mars 2021

Une ordonnance a été prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 14 depuis le dernier bilan de l'application des lois au 31 mars 2021. Il s'agit de l'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais. Son article 1^{er} institue **l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais**, établissement public local à caractère administratif qui s'est substitué au Syndicat mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) au **1^{er} janvier 2022**, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Son titre I^{er} précise les collectivités et groupements de collectivités membres de droit de cette nouvelle autorité et détaille son fonctionnement et ses missions. Ainsi, aux termes de l'article L. 1243-6 du code des transports, cette autorité est chargée, en lieu et place de ses membres :

- d'organiser des services réguliers de transport public de personnes ;
- d'organiser des services à la demande de transport public de personnes ;
- d'organiser des services de transport scolaire définis aux articles L. 3111-7 à L. 3111-10 ;
- d'organiser la liaison ferroviaire express entre Lyon et l'aéroport Saint-Exupéry.

¹ Relative à la Société du Grand Projet du Sud-Ouest.

² Relative à la Société de la Ligne Nouvelle Montpellier-Perpignan.

L'ordonnance précise également les conditions d'élaboration des **plans de mobilité** dans le ressort territorial de l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais.

- (b) Une mesure d'application reste en attente pour rendre le titre II pleinement applicable

L'arrêté prévu à l'article 19 afin de définir le **pourcentage de places accessibles aux personnes à mobilité réduite** parmi les **places de stationnement équipées de dispositifs de recharge pour véhicules électriques** n'a toujours pas été publié au 31 mars 2022. D'après les services du ministère des transports, ce texte n'a, à ce stade, pas encore été validé : « *De derniers échanges sont en cours, en tenant compte des contraintes techniques et opérationnelles relayées par les acteurs du secteur et les collectivités concernant le déploiement des infrastructures de recharge, tout particulièrement en voirie.* »

- (3) Mesures d'application sur le titre III : « réussir la révolution des nouvelles mobilités » (articles 25 à 48)

- (a) Plusieurs mesures d'application ont été prises depuis le dernier bilan d'application de la loi

- (i) *Le Gouvernement a publié plusieurs ordonnances attendues*

Quatre ordonnances ont été publiées sur le fondement d'habilitations prévues au sein du titre III depuis le 31 mars 2021.

L'ordonnance n° 2021-443 du 14 avril 2021¹, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 31, définit le **régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite**.

L'ordonnance n° 2021-442 du 14 avril 2021², prise sur le fondement de l'habilitation de l'article 32, encadre les conditions dans lesquelles les **données des véhicules** sont rendues accessibles à certains acteurs. En revanche, cette ordonnance ne prévoit pas, comme le permettait l'habilitation (6°), un accès aux données à certains acteurs économiques. Interrogé sur ce point, le ministère des transports a indiqué que les consultations menées en 2020 en vue de la rédaction de l'ordonnance ont mis en exergue le souhait des acteurs français que ces modalités d'accès soient traitées au **niveau européen**. Cette position s'est en particulier fondée sur la position européenne exprimée dans sa communication du 19 février 2020 sur la Stratégie européenne sur les données, dans laquelle la Commission européenne a notamment annoncé qu'elle engagerait une révision de la réglementation relative à l'accès aux données, avec le réexamen de la législation relative à la réception des véhicules afin d'élargir l'accès aux

¹ Relative au régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite et à ses conditions d'utilisation.

² Relative à l'accès aux données des véhicules.

données des véhicules à un plus grand nombre de services au premier trimestre 2021. La France a, dans le cadre de ses travaux de la Présidence française de l'Union européenne, organisé en février dernier, une session sur l'accès aux données, dans laquelle les attentes des acteurs européens pour une telle initiative ont pu s'exprimer, et être reprises lors de la conclusion politique. Enfin, toujours d'après le ministère, l'initiative de la Commission européenne a été publiée le 29 mars 2022, sous forme d'une consultation publique, autour de trois options : 1) obligation de publier un catalogue de données ; 2) liste minimale de données d'accès obligatoire ; 3) liste minimale de données d'accès obligatoire et régulation des dispositifs d'accès. Les acteurs français sont invités à contribuer activement à cette consultation pour y porter les attentes exprimées lors des travaux préparatoires à l'ordonnance issue de l'article 32 de la LOM. Les autorités françaises contribueront à cette consultation en s'appuyant sur ces travaux.

L'ordonnance n° 2021-487 du 21 avril 2021¹, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 40 de la loi, vise à **mieux encadrer l'activité des plateformes d'intermédiation numérique dans les secteurs du transport public routier collectif de personnes à titre occasionnel et du transport routier de marchandises**. Elle prévoit notamment une obligation pour les plateformes de vérifier que les acteurs proposant un service de transport agissent **dans le respect de la réglementation en la matière**, ainsi qu'un dispositif de contrôle et de sanction associés.

L'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021², prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 48, détermine les **modalités de représentation des travailleurs indépendants** recourant pour les activités aux **plateformes**. Cette ordonnance a été **ratifiée** à la suite de l'examen du projet de loi de ratification par l'Assemblée nationale et le Sénat³ et après une commission mixte paritaire. La loi ratifiant cette ordonnance a été publiée en février 2022⁴.

(ii) Le Gouvernement a publié des mesures réglementaires qui étaient attendues

Cinq mesures réglementaires expressément prévues par la loi d'orientation des mobilités ont été prises pour l'application des dispositions du titre III entre le 31 mars 2021 et le 31 mars 2022.

¹ Relative à l'exercice des activités des plateformes d'intermédiation numérique dans divers secteurs du transport public routier.

² Relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation.

³ Ce projet de loi a été examiné par la commission des affaires sociales.

⁴ Loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes (n° 2022-139 du 7 février 2022), parue au JO n° 32 du 8 février 2022.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-836¹, pris pour l'application de l'article 27, précise les modalités d'application de l'article L. 141-13 du code de la voirie routière, créé par la loi d'orientation des mobilités et qui vise à **rendre obligatoire la collecte de données d'accessibilité sur les cheminements à proximité des points d'arrêts prioritaires² par les collectivités territoriales, en vue de faciliter le déplacement des personnes handicapées ou à mobilité réduite**. Son article 1^{er} précise les conditions que doit remplir un itinéraire pédestre pour être considéré comme « principal ». Il prévoit en outre que la collecte des données doit respecter le standard des données validé par le Conseil national de l'information géographique.

En application de l'article 28, le décret n° 2021-1124 du 27 août 2021³ porte sur **la mise en place d'une plateforme nationale unique de réservation des prestations d'assistance ou de substitution à l'intention des personnes handicapées ou à mobilité réduite**, pour les services ferroviaires de transport de voyageurs. Son article 1^{er} désigne la société SNCF Gares & Connexions comme gestionnaire de cette plateforme créée en application de l'article L. 1115-9 du code des transports. D'après l'article 3 du décret, cette plateforme a pour objet :

- **l'information des usagers** des prestations mentionnées à l'article L. 1115-9 ;
- la **gestion des demandes de réservation** ;
- le **traitement des demandes de modification ou annulation** des réservations de ces prestations ;
- la **gestion des conséquences des aléas** relatifs aux services de transport sur la réalisation des prestations d'assistance réservées *via* la plateforme unique ;
- la **gestion des réclamations** relatives aux prestations réservées *via* cette plateforme.

L'article 10 du décret prévoit que la mise en service de la plateforme assurant l'intégralité de ces fonctions est assurée **au plus tard le 1^{er} janvier 2024**.

Le **décret** en Conseil d'État n° 2021-1595 du 7 décembre 2021⁴ pris pour l'application de l'article 28, détaille les conditions d'application des articles L. 1115-10 et L. 1115-11 du code des transports relatifs au **service numérique d'information et de billettique multimodal**. Il fixe les obligations faites aux services de mobilité en matière de transmission des données et de lutte contre la fraude.

¹ Relatif à la collecte des données décrivant l'accessibilité des itinéraires pédestres mentionnés à l'article L. 141-13 du code de la voirie routière.

² Définis à l'article L. 1112-1 du code des transports.

³ Relatif à la plateforme unique de réservation des prestations d'assistance et de substitution à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite et au point unique d'accueil en gare.

⁴ Relatif au service numérique d'information et de billettique multimodal.

Pris en application de l'article 44, le décret en Conseil d'État n° 2021-501 du 22 avril 2021¹ précise les **indicateurs** relatifs à la **durée d'activité** et au **revenu d'activité** au titre des activités des travailleurs en lien avec la plateforme que sont tenues de publier les plateformes mentionnées à l'article L. 1326-1 du code des transports sur leur site internet. Les indicateurs sont définis à l'article 1^{er} du décret. Il s'agit :

- de la durée moyenne d'une prestation, calculée sur une base annuelle ;
- du revenu moyen d'activité par prestation, calculé sur une base annuelle ;
- du temps d'attente moyen avant de recevoir une proposition de prestation, calculé sur une base annuelle ;
- de la durée moyenne hebdomadaire des prestations cumulées réalisées par travailleur en fonction du volume de prestations effectuées ;
- du revenu moyen d'activité hebdomadaire réalisé par travailleur en fonction du volume de prestations effectuées ;
- de la durée moyenne mensuelle des prestations cumulées réalisées par travailleur en fonction du volume de prestations effectuées ;
- du revenu moyen d'activité mensuel par travailleur en fonction du volume de prestations effectuées.

Pris pour l'application de l'article 47 (article L. 7342-7 du code du travail), le décret n° 2021-952 du 16 juillet 2021² définit le **périmètre et les modalités d'accès, d'extraction et de transmission des données que peuvent recevoir les travailleurs** mentionnés à l'article L. 7341-1 du code du travail dans le cadre de leur droit d'accès à l'ensemble des données concernant leurs activités propres au sein de la plateforme et permettant de les identifier.

En outre, **des mesures non expressément prévues** par la loi d'orientation des mobilités ont été publiées depuis le 31 mars 2021 :

- le décret en Conseil d'État n° 2021-1688 du 16 décembre 2021³, tire les conséquences de la modification par l'article 25 de l'article L. 3121-11-1 du code des transports en précisant les cas dans lesquels un taxi en service et disponible peut refuser une course (par exemple, lorsque la course est à destination d'un lieu situé en dehors du ressort de son autorisation, lorsque la

¹ Relatif aux indicateurs d'activité des travailleurs ayant recours à des plateformes de mise en relation par voie électronique.

² Relatif aux données personnelles permettant la valorisation de l'activité professionnelle des travailleurs des plateformes de mise en relation par voie électronique.

³ Relatif au registre de disponibilité des taxis.

réalisation de la course est incompatible avec une réservation préalable, etc.)

- l'arrêté du 12 janvier 2022¹, pris pour l'application de l'article 44, fixe les modalités de présentation des indicateurs que doivent respecter les plateformes pour les indicateurs mentionnés à l'article L. 1326-3 du code des transports.

(b) Des mesures d'application restent en attente

Quatre mesures réglementaires restent attendues pour permettre l'application du titre III, à savoir :

- le décret en Conseil d'État prévu à l'article 40 pour préciser les modalités d'application de l'article L. 3232-1 du code des transports relatif au **cotransportage des colis**. Ce texte doit notamment préciser la **nature des frais pris en considération**. D'après les services du ministère des transports, les paramètres du texte font l'objet de **concertations et d'échanges réguliers avec les acteurs concernés** : *« L'enjeu du texte est de trouver un équilibre entre l'exercice d'une activité solidaire répondant à une demande sociétale et la lutte contre l'exercice illégal et non régulé de la profession de transporteur public routier. Les concertations avec l'ensemble des parties prenantes se poursuivront afin d'aboutir à un cadre consensuel. »* ;
- l'arrêté du ministre chargé des transports prévu à l'article 40 pour fixer le plafond annuel que ne doit pas excéder le montant des contributions financières reçues par un conducteur au titre du partage des frais pour l'exercice de l'activité de **cotransportage** de colis ;
- le décret prévu à l'article 44 pour préciser les conditions d'abondement, les seuils et les secteurs d'activité pour lesquels le compte personnel de formation du travailleur est abondé par la plateforme ;
- le décret prévu à l'article 46 pour préciser les modalités d'application de l'article L. 3120-7 du code des transports relatif à la **base de données nationale sur le transport public particulier de personnes**. D'après la Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), les travaux techniques préalables sont conséquents puisque ce décret nécessite la définition de l'architecture du système d'information, de la nature des traitements de données prévus ainsi que des mesures de protection des données qui y seront associées. Les discussions ont été engagées avec le ministère de l'intérieur, qui est en charge

¹ Arrêté du 12 janvier 2022 relatif aux modalités de présentation par les plateformes des indicateurs mentionnés à l'article L. 1326-3 du code des transports.

de l'instruction des demandes et de la délivrance des cartes professionnelles des conducteurs du secteur du transport public particulier de personnes.

(4) Mesures d'application sur le titre IV : « développer des mobilités plus propres et plus actives » (articles 49 à 97)

(a) Plusieurs mesures d'application ont été prises

(i) *Le Gouvernement a publié une ordonnance depuis le 31 mars 2021*

Une ordonnance a été prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 74. L'ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021¹ vise à transposer la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la **promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie**. Cette ordonnance fixe notamment les proportions minimales de véhicules à faibles et très faibles émissions que doivent acquérir les acteurs publics (État, établissements publics, collectivités territoriales) lors du renouvellement de leur parc automobile.

(ii) (2) *Le Gouvernement a publié des mesures réglementaires qui étaient attendues*

12 nouvelles mesures réglementaires ont été publiées depuis le 31 mars 2021 en application du titre IV.

- Le décret n° 2021-741 du 8 juin 2021², pris pour l'application de l'article 53, **liste**, par son annexe, les **gares soumises à l'obligation d'équipement en stationnements sécurisés pour les vélos** ainsi que le **nombre minimal** de stationnements sécurisés par gare. À titre d'exemple, la gare d'Agen doit prévoir un nombre minimal de 60 places de stationnement sécurisé pour les vélos. En outre, ce décret définit les **conditions pour considérer qu'un équipement de stationnement pour les vélos est sécurisé** (présence de dispositifs fixes permettant de stabiliser et de fixer chaque vélo par le cadre et au moins une roue, localisation dans un lieu couvert et éclairé, et stationnement bénéficiant soit d'une surveillance par une personne présente sur les lieux et missionnée à cet effet, soit d'une vidéosurveillance, soit d'un système de fermeture sécurisée).

¹ *Portant transposition de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie.*

² *Décret n° 2021-741 du 8 juin 2021 pris en application de l'article L. 1272-2 du code des transports, relatif au stationnement sécurisé des vélos en gare.*

- Le décret n° 2021-1561 du 3 décembre 2021¹, pris en application de l'article 67, précise notamment l'**obligation d'interopérabilité d'une infrastructure de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ouverte au public** pesant sur les aménageurs de ces infrastructures.
- Le décret n° 2021-1562 du 3 décembre 2021², pris pour l'application de l'article 67, fixe les exigences applicables aux **points de ravitaillement en gaz naturel véhicule (GNV)** utilisé sous forme compressée (GNC) ou liquéfiée (GNL), et en hydrogène.
- Le décret n° 2021-546 du 4 mai 2021³, pris pour l'application de l'article 67, modifie le décret n° 2017-26 du 12 janvier 2017 relatif aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques et portant diverses mesures de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs. Son article 9 précise que les infrastructures de recharge permettent de **piloter la recharge**.
- Le décret en Conseil d'État n° 2021-565 du 10 mai 2021⁴, pris pour l'application de l'article 68, précise les conditions d'élaboration, de validation et suivi des **schémas directeurs de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables**. Aux termes de son article 1^{er}, ce schéma « *définit les priorités de l'action des autorités locales afin de parvenir à une offre de recharge suffisante pour les véhicules électriques et hybrides rechargeables pour le trafic local et le trafic de transit. Il comprend un diagnostic, un projet de développement et des objectifs chiffrés, un calendrier de mise en œuvre précisant les ressources à mobiliser, et un dispositif de suivi et d'évaluation* ».

¹ Relatif à l'obligation d'interopérabilité de l'infrastructure de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ouverte au public.

² Portant diverses mesures relatives à la création, à la configuration, à l'installation et à l'approvisionnement des points de ravitaillement en carburants alternatifs ainsi qu'à leur exploitation, aux modalités d'accès aux services et à leur utilisation.

³ Portant modification du décret n° 2017-26 du 12 janvier 2017 relatif aux infrastructures de recharge pour véhicules électriques et portant diverses mesures de transposition de la directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

⁴ Relatif aux schémas directeurs de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables.

- Le décret n° 2021-566 du 10 mai 2021¹, pris pour l'application de l'article 68, précise les **informations** que les opérateurs d'infrastructures de recharge sont tenus de fournir aux collectivités territoriales ou aux établissements publics en charge de l'élaboration du schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables.
- Le décret n° 2021-1273 du 30 septembre 2021², pris pour l'application de l'article 71, précise les modalités d'application du **dispositif d'obligation d'achat** suite à appel d'offres pour le **biogaz injecté dans les réseaux de gaz naturel**, du dispositif de **complément de rémunération** pour le **biogaz non injecté** et du dispositif de **contrôle des installations de production de biogaz** bénéficiant d'un dispositif de soutien.
- Le décret n° 2021-1841 du 28 décembre 2021³, pris pour l'application de l'article 75, fixe les conditions d'application de l'article L. 328-1 du code de la route, aux termes duquel **toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur est obligatoirement accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives**. Le décret précise notamment que cette obligation est applicable à la correspondance publicitaire destinée aux particuliers et aux imprimés publicitaires distribués au public, à l'affichage publicitaire, aux publicités figurant dans les publications de presse, aux publicités diffusées au cinéma, aux publicités émises par les services de télévision ou de radiodiffusion et par voie de services de communication au public en ligne.
- Le décret n° 2021-515 du 29 avril 2021⁴, pris pour l'application de l'article 77, précise les modalités d'application de l'article L. 224-10 du code de l'environnement, qui pose des **obligations d'achat** ou d'utilisation de véhicules à moteur de poids total autorisé en charge inférieur ou égal à 3,5 tonnes à faibles émissions d'une part, et de cyclomoteurs et motocyclettes légères à très faibles émissions d'autre part, **par les entreprises ayant acquis ou utilisant une flotte de plus de 100 véhicules** au titre de leurs activités relevant du secteur concurrentiel.

¹ Relatif à la fourniture d'informations d'usage des infrastructures de recharge ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables.

² Portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie concernant les dispositions particulières relatives à la vente de biogaz.

³ Relatif à la promotion des mobilités actives, ou partagées, ou des transports en commun dans les messages publicitaires en faveur de véhicules terrestres à moteur.

⁴ Relatif aux obligations d'achat ou d'utilisation de véhicules de poids total autorisé en charge inférieur ou égal à 3,5 tonnes à faibles ou à très faibles émissions par les entreprises.

- Le décret n° 2021-1600 du 9 décembre 2021¹, pris pour l'application de l'article 78, détaille les conditions de mise en œuvre de l'obligation de **verdissement des centrales de réservation** mentionnées à l'article L. 3142-1 du code des transports. Cette obligation, inscrite à l'article L. 224-11 du code de l'environnement, prévoit que les centrales de réservation qui mettent en relation un nombre de conducteurs supérieur à un seuil fixé par décret s'assurent qu'une **part minimale, croissante dans le temps des véhicules utilisés dans le cadre de la mise en relation qu'elles assurent sont des véhicules à faibles émissions**. Le décret précise que le seuil de conducteurs précité est de 100 conducteurs. Son article 1^{er} fixe en outre le calendrier² de verdissement suivant :
 - au 31 décembre de chaque année à compter de **2024** et jusqu'au 31 décembre **2026**, la part minimale de véhicules à faibles émissions mis en relation par toute centrale de réservation au cours de l'année écoulée est de **10 %** ;
 - au 31 décembre de chaque année à compter de **2027** et jusqu'au 31 décembre **2028**, cette part minimale annuelle est de **20 %** ;
 - au 31 décembre de chaque année à compter de **2029**, cette part minimale annuelle est de **35 %**.
- Le décret en Conseil d'État n° 2021-1663 du 16 décembre 2021³, pris pour l'application de l'article 82, définit les modalités du **titre-mobilité** créé par les articles L. 3261-5 à L. 3261-10 du code du travail.
- Le décret en Conseil d'État n° 2022-1 du 3 janvier 2022⁴, pris pour l'application de l'article 92, fixe la **procédure d'expérimentation de la constatation des niveaux d'émissions sonores des véhicules en mouvement** par des appareils de contrôle automatique fixes et mobiles. Ce texte prévoit que des appareils de contrôle automatique du niveau d'émissions sonores des véhicules en circulation peuvent être installés sur le territoire des communes de Bron, Paris, Rueil-Malmaison, Villeneuve-Le-Roi, de celles appartenant à la communauté de communes de la Haute Vallée de Chevreuse, de la métropole de Nice et de la métropole de Toulouse, sur des voies situées à l'intérieur des

¹ Pris pour l'application des articles L. 224-11 et L. 224-12 du code de l'environnement en ce qui concerne les centrales de réservation mentionnées à l'article L. 3142-1 du code des transports.

² Article D. 224-15-12 C du code de l'environnement.

³ Relatif au titre-mobilité.

⁴ Fixant, en application du cinquième alinéa de l'article L. 130-9 du code de la route, la procédure d'expérimentation de la constatation des niveaux d'émissions sonores des véhicules en mouvement par des appareils de contrôle automatique fixes et mobiles et modifiant le code de la route.

agglomérations et où la vitesse maximale autorisée des véhicules n'excède pas 50 km/h.

En outre, **une mesure** non expressément prévue par la loi d'orientation des mobilités a été publiée. Il s'agit de l'arrêté du 9 décembre 2021 fixant les termes et modalités de publication du pourcentage de véhicules à faibles émissions parmi les véhicules mis en relation par les centrales de réservation.

(iii) (3) *Un rapport a été transmis au Parlement*

Le rapport prévu à l'article 81 et relatif à la **décarbonation et à la réduction des émissions polluantes dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime** a été transmis au Parlement le 30 mars 2022.

(b) Des mesures d'application restent en attente

(i) *Une habilitation accordée au Gouvernement n'a pas été utilisée*

La commission regrette que l'habilitation prévue à l'article 83 n'ait **pas été utilisée par le Gouvernement**. Cette habilitation permettait au Gouvernement, dans un délai de 24 mois¹, de prendre par voie d'ordonnance **toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir les conditions de la prise en charge par l'employeur des frais de transport** mentionnés à la section 3 du chapitre I^{er} du titre VI du livre II de la troisième partie du code du travail, **au regard d'un bilan** effectué dix-huit mois après la promulgation de la présente loi de la conclusion d'accords collectifs portant sur les sujets mentionnés au 8^o de l'article L. 2242-17 du même code.

Si des résultats du « Baromètre forfait mobilités durables » ont été publiés en avril 2021, le Gouvernement n'a pas jugé utile de prendre une ordonnance pour laquelle il avait néanmoins considéré nécessaire de demander au Parlement de lui accorder une habilitation. D'après les réponses apportées par le Secrétariat général du Gouvernement, « *La mise en place du forfait mobilités durables est récente (décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables ») et les retours d'expérience sont encore insuffisants. Le Gouvernement considère à ce stade ne pas avoir assez de recul pour décider ou non de rendre le dispositif obligatoire dans le secteur privé.* » Il a par ailleurs indiqué que le Gouvernement avait mis en œuvre un plan d'action incluant notamment des actions de communication pour une plus large diffusion du forfait mobilités durables et lançait un second baromètre.

Enfin, le SGG a précisé qu'une mission d'évaluation des accords collectifs portant sur la thématique des mobilités domicile-travail issus des négociations annuelles avait été confiée à l'Ademe, pour une livraison de l'évaluation finale en 2022.

¹ Ce délai a été prolongé de 4 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.

(ii) *Certaines mesures réglementaires demeurent en attente de publication*

Certaines dispositions législatives entrées en vigueur demeurent inapplicables faute des mesures d'application attendues, ce qui est regrettable :

- À l'article 58, un décret doit définir les conditions dans lesquelles les arrêts accueillants des transports scolaires hors-agglomérations sont pré-signalés.
- À l'article 64, un décret en Conseil d'État doit définir les modalités d'application de l'article L. 111-3-10 du code de la construction et de l'habitation. D'après la DGITM, ce décret est en cours d'examen par le Conseil d'État.
- À l'article 71, un arrêté est prévu pour fixer la durée maximale durant laquelle une installation peut bénéficier du complément de rémunération prévu à l'article 446-7 du code de l'énergie.
- À l'article 90, un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement est attendu pour préciser les **modalités d'évaluation des nuisances sonores des transports ferroviaires**. D'après les services du ministère des transports, de nombreux échanges techniques ont lieu, notamment au sein du Conseil national du bruit, afin de déterminer les **indicateurs pertinents** à retenir. Les consultations portant sur le projet d'arrêté fixant les modalités d'évaluation applicables à l'établissement d'indicateurs de gêne due au bruit événementiel des infrastructures de transport ferroviaire vont être lancées très prochainement, dans **l'objectif d'une publication de l'arrêté à l'été**.
- À l'article 91, l'arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement pour préciser les **modalités d'évaluation et de mesure des nuisances vibratoires**. D'après la DGITM : « *La variété des nuisances vibratoires identifiées sur ce domaine assez peu développé au niveau réglementaire nécessite des approfondissements juridiques et techniques importants. La publication de l'arrêté pourra être envisagée une fois que les conclusions des différents groupes de travail ad hoc auront été rendues.* »

(iii) *Plusieurs rapports n'ont pas été transmis au Parlement*

Le rapport prévu à l'article 56 et relatif à la **progression du marquage des vélos et à l'évolution des vols de vélos** n'a pas été transmis au Parlement à ce jour. Néanmoins, l'article 56 prévoit que ce rapport doit être remis **annuellement à compter du 1^{er} janvier 2022** et jusqu'au 1^{er} janvier 2025. D'après la DGITM, il est prévu de rendre le premier rapport d'ici la **fin de l'année 2022**.

Le rapport prévu à l'article 97, qui devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi et établi par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, sur l'**impact du développement du transport par autocar sur l'environnement**, n'a pas été transmis au Parlement à ce jour. D'après les services du ministère des transports, ce rapport est en cours de finalisation.

(5) Mesures d'application sur le titre V : « simplification et mesures diverses » (articles 98 à 189)

(a) Plusieurs mesures d'application ont été prises par le Gouvernement

(i) Depuis le 31 mars 2021, le Gouvernement a publié plusieurs ordonnances

6 ordonnances ont été publiées depuis le 31 mars 2021 :

- L'**ordonnance n° 2021-444** du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 169. Cette ordonnance complète les dispositions portant sur la **conservation du domaine public ferroviaire**, afin notamment de redéfinir les servitudes actuellement applicables, d'autoriser le gestionnaire d'infrastructure à imposer des prescriptions pour préserver la sécurité des installations ferroviaires et des propriétés riveraines, de renforcer certaines interdictions et de permettre au gestionnaire d'infrastructure d'intervenir en cas de défaillance des riverains.

- L'**ordonnance n° 2021-614** du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique, prise en application de l'article 130. Ce texte précise les conditions de création, au 1^{er} juin 2021, d'un établissement public portuaire de l'État résultant de la fusion de trois ports de l'axe Seine : le grand port maritime du Havre, le grand port maritime de Rouen et le port autonome de Paris. La création de cet ensemble fluvio-maritime dénommé « Haropa » vise **plusieurs objectifs** : faciliter la reconquête de **parts de marché** par rapport aux grands ports d'estuaire du nord de l'Europe (Anvers, Rotterdam...), renforcer le **report modal** sur l'axe Seine qui dispose d'un fort potentiel et favoriser l'**implantation d'industries** sur les sites du Havre, de Rouen et de Paris.

L'ordonnance fixe le **cadre juridique** applicable à Haropa, reprenant en grande partie les règles applicables aux grands ports maritimes. Des dispositions spécifiques à Haropa sont toutefois prévues s'agissant de la **gouvernance** de l'établissement (institution de trois instances au niveau de l'axe Seine - conseil de surveillance, directoire et conseil d'orientation - et d'instances au niveau territorial, pour maintenir un ancrage au sein de chaque place portuaire) ainsi que des adaptations destinées à tenir compte du caractère fluvial de l'établissement.

En matière de **police portuaire**, l'ordonnance prévoit le maintien de règles distinctes dans chaque établissement. Elle précise par ailleurs le cadre juridique du **service de sûreté portuaire** du nouvel établissement. Enfin, le texte prévoit le transfert des contrats de travail des salariés des différents ports vers le nouvel établissement.

Cette ordonnance a été **ratifiée** par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances.

- **L'ordonnance n° 2021-373** du 31 mars 2021 relative à la **sûreté portuaire**, prise en application de l'article 135 (3° du III), afin de modifier les dispositions portant application du règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires et de transposition de la directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports. Cette ordonnance tient compte des **retours d'expérience** d'inspections conduites par la **Commission européenne** en France depuis 2006 et d'**audits nationaux** effectués annuellement, dans un objectif de renforcement de la sûreté portuaire face à la permanence de la **menace terroriste**. Elle vise notamment à permettre l'extension des limites portuaires de sûreté au-delà des limites administratives du port et à clarifier la définition des types de contrôles de sûreté susceptibles d'induire des atteintes aux **libertés individuelles** (palpations de sûreté, fouilles...) qui sont réalisables dans les différentes zones du port. L'ordonnance renforce également les **amendes** pouvant être infligées en raison d'une intrusion dans la zone à accès restreint du port et introduit une nouvelle **sanction pénale** s'agissant des intrusions en dehors de cette zone.

- **L'ordonnance n° 2021-1330** du 13 octobre 2021 relative aux **conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes**, prise en application de l'article 135 (1° du III). Cette ordonnance vise à permettre la navigation d'engins flottants et de navires autonomes ou commandés à distance. Pour ce faire, elle modifie dans le code des transports la définition du « navire » pour prendre en compte les **navires autonomes** et crée la catégorie des **drones maritimes**. Elle définit les conditions de l'utilisation de ces navires (obligation d'immatriculation et de francisation par exemple, obligation pour les pilotes de drones maritimes d'être titulaires d'un titre de conduite en mer et d'avoir suivi une formation spécifique) et précise le régime de responsabilité et d'assurance les concernant (leur est par exemple étendu le régime de responsabilité applicable en cas d'abordage, d'assistance en mer, d'abandon de navire...) ainsi que le droit applicable aux personnels concernés.

• **L'ordonnance n° 2021-407** du 08 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de **Voies navigables de France (VNF)**, prise en application de l'article 135 (7° du III). Cette ordonnance vise à moderniser les missions de VNF en matière de **valorisation du domaine public fluvial**. L'ordonnance ouvre les **capacités d'acquisition foncière** de VNF en bord de voie d'eau, notamment en lui permettant de se voir déléguer le **droit de préemption urbain (DPU)**. VNF peut également se voir transférer la propriété du domaine public et privé de l'État. Enfin, l'ordonnance confie à VNF la mission de gérer et entretenir certains ouvrages sur le Rhin. La liste de ces ouvrages sera fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des transports et du ministre chargé de l'environnement.

• **L'ordonnance n° 2021-369** du 31 mars 2021 portant extension et adaptation de diverses dispositions relatives aux gens de mer exerçant à bord de navires immatriculés dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), prise en application de l'article 135 (11° du III). Elle étend à **Wallis-et-Futuna** et aux **TAAF** les dispositions issues de plusieurs ordonnances prises en application de l'article 135, relatives à la mise en œuvre de la **convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail** concernant le travail dans le **secteur de la pêche** du 14 juin 2007, notamment s'agissant des mentions que doit comporter le contrat d'engagement maritime des pêcheurs et la durée de repos quotidien qui leur est garantie, et à la mise en œuvre des **amendements du 11 juin 2014 à la convention du travail maritime** qui s'appliquent aux **navires autres que de pêche**, notamment concernant l'instauration de garanties financières à la charge de l'armateur afin d'assurer une protection aux gens de mer en cas d'abandon, de décès et d'incapacité liés au travail à bord du navire.

(ii) (2) Le Gouvernement a publié des mesures réglementaires qui étaient attendues

Plusieurs **mesures réglementaires** d'application ont été publiées au titre V depuis le 31 mars 2021 :

- le **décret n° 2021-468** du 19 avril 2021 portant application de l'article L. 130-11 du code de la route, pris en application de l'article 98, qui fixe les modalités de détermination des voies concernées par l'**interdiction** pour un **exploitant de service électronique d'aide à la conduite** ou à la **navigation** par géolocalisation de **rediffuser tout message émis par les utilisateurs** de ce service, dès lors que cette rediffusion est susceptible de permettre aux autres utilisateurs de se soustraire au contrôle ;

- le **décret n° 2021-967** du 20 juillet 2021 fixant les conditions de formation et de certification des **équipes cynotechniques** intervenant dans les **services de transport public** mentionnés à l'article L. 1632-3 du code des transports, pris en application de l'article 111, qui définit les conditions d'aptitude professionnelle que doivent remplir ces équipes pour intervenir en cas d'identification d'un **risque explosif** ainsi que les conditions de leur intervention en soutien des forces de l'ordre ;
- le **décret n° 2021-598** du 14 mai 2021 relatif aux **conditions de fourniture des prestations de sûreté** par les services internes de sécurité de la SNCF et de la Régie autonome des transports parisiens et complétant la liste des décisions individuelles prises par le ministre chargé de la transition écologique, pris pour l'application de l'article 120. Ce texte apporte des précisions sur le contrôle opéré par l'Autorité de régulation des transports (ART) sur la **tarification des prestations de sûreté** opérées par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la SNCF dans les transports en Île-de-France ;
- le **décret n° 2021-396** du 6 avril 2021 relatif aux **diagnostics de sécurité routière des passages à niveau** mentionnés à l'article L. 1614-1 du code des transports, pris pour l'application de l'article 125, qui précise les modalités d'exécution et de mise à disposition par le gestionnaire de voirie des **diagnostics de sécurité routière des passages à niveau** ouverts à la circulation ferroviaire, routière ou piétonne ;
- le **décret n° 2021-1027** du 30 juillet 2021 relatif à l'information, à l'accompagnement et au transfert des salariés de l'établissement public à caractère industriel et commercial de la Régie autonome des transports parisiens en cas de changement d'exploitant d'un service régulier de transport public par autobus ou autocar en Île-de-France, pris pour l'application de l'article 158, qui précise les modalités de transfert des **contrats de travail** des salariés de la RATP en cas de **changement d'exploitant** (modalités de calcul du nombre de salariés à transférer et règles applicables en cas de refus du salarié en particulier) ;
- le **décret n° 2021-465** du 16 avril 2021 modifiant le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs afin de déterminer les règles relatives à la durée de travail des conducteurs des services réguliers de transport public par autobus ou par autocar à vocation non touristique dont le parcours est majoritairement effectué dans les communes d'Île-de-France présentant des contraintes spécifiques d'exploitation, pris pour l'application de l'article 158. Ce décret

précise les **règles de temps de travail** et de **repos** applicables aux salariés affectés aux services de bus de la RATP dans le cadre de l'ouverture à la concurrence prévue au 1^{er} janvier 2025. Il prévoit par exemple des règles spécifiques pour les conducteurs dont le parcours est majoritairement effectué dans la zone dense francilienne, en raison des contraintes spécifiques d'exploitation de cette zone ;

- le **décret n° 2022-399** du 18 mars 2022 approuvant la **stratégie pour le développement du fret ferroviaire**, pris pour l'application de l'article 178. La stratégie définie dans ce décret répond à un **objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 de 9 à 18 %** et identifie **72 mesures** visant à répondre à **quatre enjeux** : assurer la viabilité du modèle économique des opérateurs de fret ferroviaire, garantir la qualité du service fourni par SNCF Réseau, améliorer la performance des infrastructures et favoriser la coordination avec le secteur portuaire et fluvial.

Une mesure non expressément prévue par la loi a été prise au titre V : il s'agit du **décret n° 2021-543** du 30 avril 2021 pris en application de l'article 113 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Ce décret précise les conditions dans lesquelles les agents assermentés des exploitants de services de transport public de personnes ferroviaire, guidé ou routier peuvent procéder à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions. Il présente également la procédure à respecter pour mettre en place un traitement de données à caractère personnel (conditions d'usage des caméras, catégories de données enregistrées, durée de conservation, etc.).

Enfin, une mesure a été prise postérieurement au 31 mars 2022. Il s'agit de l'arrêté du ministre chargé des transports du 26 avril 2022¹, prévu à l'article 158 pour fixer la liste des communes présentant des contraintes spécifiques d'exploitation en Île-de-France, dans lesquelles les conducteurs de services réguliers de transport public urbain par autobus à vocation non touristique dont le parcours est majoritairement effectué dans les communes d'Île-de-France se verront appliquer des dispositions particulières de temps de travail.

(iii) (3) *Quatre rapports ont été transmis au Parlement*

Le rapport prévu à l'article 107 sur les **dispositifs de sûreté et de sécurité des bagages dans les gares** a été transmis au Parlement le 2 août 2021.

¹ Pris en application du II de l'article L. 3316-1 du code des transports.

Le rapport mentionné à l'article 183 et évaluant l'**opportunité de subordonner l'exploitation commerciale de services de mobilité** dans les domaines du transport public de personnes ou du transport de marchandises, s'appuyant sur des flottes de véhicules terrestres à moteur circulant sur la voie publique dont les fonctions de conduite seraient déléguées à un **système de conduite automatisé**, à des exigences nationales relatives notamment à la démonstration de la sécurité de leur circulation et à la maîtrise de leurs impacts environnementaux et sociaux dans les territoires concernés, a été transmis au Parlement le 16 novembre 2021.

Le rapport cité à l'article 187, relatif au **premier bilan de la mise en œuvre du « savoir rouler à vélo »** a été transmis au Parlement le 7 janvier 2022.

Le rapport prévu à l'article 189 et relatif à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 3221-4-1 du code général des collectivités territoriales a été transmis au Parlement le 16 novembre 2021.

(b) Des mesures d'application restent en attente

(i) Certaines habilitations accordées au Gouvernement n'ont pas ou pas encore été utilisées

Comme elle l'avait souligné l'année dernière, la commission déplore qu'une habilitation prévue à l'article 135 de la LOM (6° du III), n'ait pas donné lieu à la publication d'une ordonnance avant l'expiration du délai d'habilitation, fixée au 24 avril 2021. Cette habilitation visait à prendre des mesures dans le domaine de la loi afin de clarifier, modifier, compléter les règles applicables aux établissements flottants. Le Gouvernement avait indiqué en avril 2021 que cette habilitation accordée par le Parlement ne serait finalement pas utilisée.

(ii) Certaines mesures réglementaires demeurent en attente de publication

Plusieurs mesures demeurent en attente de publication, pour rendre certaines dispositions législatives du titre V pleinement applicables, à savoir :

- Le décret prévu à l'article 158 qui concerne le volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la Régie autonome des transports parisiens. Ce décret doit définir les conditions dans lesquelles l'employeur s'acquitte des cotisations des salariés anciennement employés par la RATP qui continuent de relever du régime spécial de sécurité sociale dont ils bénéficiaient au titre des pensions et prestations de retraite (article L. 3111-16-9 du code des transports). Ce décret, qui relève de la direction de la sécurité sociale et à la rédaction duquel le ministère des transports est associé, est **en cours d'élaboration** depuis mars 2021. D'après le

ministère des transports, ce délai de rédaction s'explique notamment par les modalités techniques portant sur la construction des déterminants de la portabilité du régime social de retraite de la RATP. À cet égard, un travail préalable de la RATP est en cours de finalisation pour permettre le recueil d'un certain nombre d'éléments actuariels nécessaires à la poursuite de ces travaux. La publication de ce décret serait prévue courant 2022.

- L'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports prévu à l'article 163 fixant la liste des marchés de fourniture et de services passés par un concessionnaire d'autoroute qui ne seront pas régis par la section 4 du chapitre II du titre II du code de la voirie routière. Ce projet d'arrêté a fait l'objet d'un avis de l'Autorité de régulation des transports (décision n° 2021-067 du 9 décembre 2021). Il est en cours de concertation avec les professionnels concernés, et notamment l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA).

(iii) Plusieurs rapports sont en attente de transmission au Parlement

Le Gouvernement n'a pas transmis plusieurs rapports prévus au titre V :

- le rapport mentionné à l'article 135, concernant **l'expérimentation de la navigation des bateaux, engins flottants et navires autonomes ou commandés à distance**, à l'amont de la limite transversale de la mer ainsi que sur les lacs et plans d'eau. La remise du rapport d'évaluation de ces expérimentations est prévue trois mois avant leur terme. La direction des affaires maritimes du ministère de la Mer indique qu'une première version du rapport, dont la réalisation a été confiée au CGEDD, a été présentée en avril 2022 à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture. Sa version définitive devrait être remise au cours de l'été 2022 ;
- le rapport mentionné à l'article 181 sur le **suivi du renouvellement des flottes par les compagnies aériennes** et son incidence sur la réduction des nuisances sonores, dans le but de fournir les informations nécessaires pour apprécier l'évolution de ces nuisances et les réponses à y apporter, qui devait être transmis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (soit en décembre 2020) ;
- le rapport mentionné à l'article 182 pour évaluer la conformité des réseaux de transports publics à l'article L. 1112-1 du code des transports et faire **un bilan sur l'accessibilité des gares et des métros** devait quant à lui être remis au Parlement deux ans après la publication de la loi (soit en décembre 2021). D'après la

DGITM, des difficultés importantes ont été rencontrées pour obtenir les données relatives aux réseaux de transport, qui restent très partielles. Sur la base des données reçues, un projet de rapport a été rédigé par la délégation ministérielle à l'accessibilité et sera prochainement soumis pour commentaires aux parties prenantes concernées (services de l'État, collectivités territoriales, fédérations professionnelles, associations de personnes en situation de handicap) ;

- le rapport cité à l'article 184 sur les **dispositifs locaux d'aide à la mobilité des victimes de violences sexuelles** destinés à leur permettre de se déplacer, notamment pour un examen auprès d'un médecin légiste ou une audience, et de poursuivre leurs démarches de judiciarisation, devait être transmis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi (soit en mai 2020) ;
- le rapport mentionné à l'article 185 sur l'**opportunité de développer une filière industrielle de fret maritime à voile** devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi (soit en mai 2020) ;
- le rapport prévu à l'article 186 sur l'opportunité de créer un **établissement public de la mobilité ayant pour mission la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public de la métropole Aix-Marseille Provence** et chargé d'en assurer la réalisation, qui devait être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2020. D'après les services du ministère des transports, ce rapport est en cours de rédaction et incorporera les dernières évolutions institutionnelles en cours dans la métropole, avec notamment la création du groupement d'intérêt public Aix-Marseille-Provence Mobilités et une nouvelle répartition des compétences entre la métropole et ses communes membres à la suite de la loi « 3Ds ».

3. Aménagement du territoire

a) *Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires*

(1) Une loi presque entièrement applicable

Avec un taux d'application de **82 %** au 31 mars 2022, la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est **presque entièrement applicable**.

- (a) Les mesures prévues par la loi : un nouveau décret pris depuis le dernier bilan d'application des lois

Depuis le dernier bilan d'application, réalisé au 31 mars 2021, **une nouvelle mesure a été prise**, pour l'application de l'article 11 de la loi du 22 juillet 2019 : il s'agit du **décret n° 2021-1275 du 29 septembre 2021** relatif à la mise en œuvre de la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires. Toute personne morale de droit public ainsi que certains organismes sans but lucratif de droit français pourront ainsi recourir aux compétences des personnes répondant aux conditions légales pour participer bénévolement à la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires. Un **contrat d'engagement** devra au préalable être conclu entre la personne candidate et l'organisme concerné, pour une durée minimale d'**un an**. Le décret précise les **clauses** du contrat d'engagement et son articulation avec le cadre posé par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Dès lors, au 31 mars 2022, **deux mesures d'application manquent encore**, soit **18 %** des mesures attendues :

- à l'article 2, la **convention** prévue par la loi 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 (SCN) dissous au 1^{er} janvier 2020, n'a **toujours pas été conclue** entre le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé des communications électroniques et du numérique.

Interrogée par le rapporteur, l'ANCT a indiqué que la rédaction de cette convention a pris un **large retard** dû à des réorganisations intervenues à la direction générale des entreprises (DGE), à la mise en œuvre du plan de relance et au transfert à l'ANCT du Fonds national pour une société numérique (FSN), qui a été arbitrée en 2021. La convention devrait être finalisée et publiée avant **l'été 2022**.

- À l'article 7, les **conventions pluriannuelles** liant l'ANCT et ses cinq opérateurs partenaires - Agence nationale pour la rénovation urbaine (**Anru**), Agence nationale de l'habitat (**Anah**), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (**Cerema**), la Caisse des dépôts et consignations (**CDC**) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (**Ademe**) - **n'ont toujours pas été transmises au Parlement** par la voie officielle du Secrétariat général du Gouvernement, selon la procédure prévue par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat par l'adoption d'un amendement de son rapporteur lors de l'examen du texte¹.

¹ http://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/2/Amdt_COM-34.html.

Ce **retard** de transmission est d'autant moins compréhensible que les conventions concernées ont été conclues il y a **près de deux ans**¹. **Le rapporteur de la commission attire régulièrement l'attention du Gouvernement sur ce sujet.** Interrogé par la commission, le SGG a indiqué que l'ANCT avait procédé à la transmission, par courriel, de ces conventions en juin 2021 au Président du Sénat, au Président de l'Assemblée nationale, au président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, à la présidente de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, à la présidente de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat et au président de la délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale. Le SGG précise que la DGCL transmettra très prochainement ces conventions au SGG, via SOLON, en vue de leur transmission officielle au Parlement.

Un **premier bilan** de la mise en œuvre de ces conventions, conclues pour une durée de trois ans, a été présenté au conseil d'administration de l'agence, le **29 septembre 2021**. À titre d'exemple, au 31 décembre 2019, l'**Anru** avait consacré 770 millions d'euros aux programmes de la politique de la ville portés par l'ANCT ; l'**Anah** finance le programme « Action Cœur de Ville » à hauteur de 1,2 milliard d'euros sur la période 2018-2022 et la **Banque des territoires** mobilisera 300 millions d'euros, dont 100 millions d'euros d'investissement et 200 millions d'euros de crédits d'ingénierie pour aider à la structuration et au démarrage des projets dans les villes lauréates du programme « Petites Villes de demain » ; en outre, 54 territoires seront accompagnés par le **Cerema** et 70 territoires recevront l'appui de l'**Ademe** dans l'élaboration de leurs CRTE.

La préparation de la **prochaine génération** de conventions ne devrait pas commencer avant le **second semestre 2022**.

- (b) Les mesures non explicitement prévues par la loi : un contrat d'objectifs et de performance (COP) pour consolider la gouvernance de l'ANCT, une circulaire pour accompagner le déploiement des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) et l'installation progressive des comités locaux de cohésion territoriale (CLCT)

En premier lieu, en complément de la lettre de mission et d'objectifs adressée par la ministre de la cohésion des territoires au directeur général de l'ANCT, le 28 août 2020, de la circulaire du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'ANCT et du *vademecum* y afférent, l'ANCT dispose, depuis **octobre 2021** et comme l'ensemble des opérateurs de l'État², d'un **contrat d'objectifs et de performance (COP)**.

¹ Les conventions ont été signées le 1^{er} septembre 2020.

² Circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État.

Ce COP décline **9 objectifs**, associés à **30 indicateurs de suivi**, autour de **3 axes d'actions** :

- œuvrer à la cohésion des territoires par la réduction des fractures sociales et territoriales (3 objectifs et 14 indicateurs) ;
- renforcer les capacités stratégiques et techniques des collectivités territoriales et des acteurs dans les territoires (3 objectifs et 6 indicateurs) ;
- assurer la performance de l'agence et démultiplier l'impact de ses actions en en faisant le prototype d'un État plateforme (3 objectifs et 10 indicateurs).

En second lieu, l'article 2 de la loi du 22 juillet 2019, relatif aux missions de l'ANCT, prévoit que l'agence décline ses actions et les programmes nationaux territorialisés qu'elle porte au moyen de **contrats de cohésion territoriale (CCT)**¹, conclus entre l'État et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Au-delà du décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019, la **circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020** a défini un nouvel instrument contractuel entre l'État et les collectivités territoriales : les **contrats de relance et de transition écologique (CRTE)**.

Les CRTE constituent la **première concrétisation des CCT**. L'objectif est triple : contribuer à la mise en œuvre du **plan de relance** dans les territoires, en déclinant des actions pour environ **850 périmètres** territoriaux (communaux et intercommunaux), soutenir la concrétisation des **projets de territoire**, sur la durée du mandat municipal 2020-2026, en plaçant la transition écologique au cœur de la démarche, et **simplifier les relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales**, en unifiant les dispositifs existants.

Ces contrats bénéficient de crédits de la **mission « plan de relance »** des budgets pour 2021 et 2022 mais aussi de crédits européens et de crédits nationaux de droits communs, dont les principales **dotations** de soutien à l'investissement et à l'équipement des collectivités territoriales². Dans ce cadre, l'ANCT et ses opérateurs partenaires apportent un concours aux collectivités pour **l'élaboration** des CRTE (*voir ci-dessus*).

Enfin, s'agissant de l'article 4 de la loi du 22 juillet 2019, qui prévoit la mise en place de **comités locaux de cohésion territoriale (CLCT)**, d'après les données transmises par l'ANCT, 94 CLCT sont désormais installés, contre 87 un an plus tôt. Dès lors, 2 CLCT doivent encore être installés : le premier dans le département des Bouches-du-Rhône (13) et le second dans le département de la Loire (42).

¹ Voir le II de l'article L. 1231-2 du code général des collectivités territoriales.

² Notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ou encore la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

(2) La montée en puissance de l'ANCT doit encore se poursuivre et s'accélérer

En 2022, le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ANCT reste stable par rapport à 2021, à hauteur d'environ **60 millions d'euros**.

Concernant les effectifs, le plafond d'emploi est fixé à 336 équivalents temps plein travaillé (ETPT) soit + 13 ETPT par rapport à 2021. Cette augmentation résulte d'une part, de **l'internalisation de 10 emplois occupés à ce jour par un prestataire externe** au sein de la direction générale du numérique, dans le prolongement d'une recommandation de la Cour des comptes dans son rapport public annuel sur l'héritage de l'ex agence du numérique et, d'autre part, de la création de 3 emplois permettant de mettre en œuvre les nouveaux programmes en faveur de la montagne et de la ruralité ou encore les mesures du plan de relance.

Lors de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du mardi 17 mai 2022, le rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ a particulièrement insisté sur **deux points** : d'abord, **la crise sanitaire et économique renforce l'importance des missions de l'agence**. Plus que jamais, l'ANCT doit se mobiliser pour venir en soutien des projets portés et imaginés par nos collectivités. D'ailleurs, le récent rapport de Bruno Belin et Serge Babary sur le commerce en milieu rural¹ propose de créer un **nouveau programme d'actions territorialisées** au sein de l'ANCT, pour soutenir la revitalisation des petites communes. Ensuite, le rapporteur a souhaité insister sur le **rôle de guichet unique** que doit jouer l'ANCT pour accompagner la montée en puissance des projets des collectivités territoriales, en particulier rurales, en leur apportant un soutien en **ingénierie** technique et financière. L'ANCT a mis en place un contrat-cadre, qui lui permet de s'appuyer sur des prestataires extérieurs pour apporter des éléments de diagnostic et de conseils aux collectivités territoriales. Toutefois, le rapporteur souhaite que l'ANCT développe davantage, en interne, **ses propres ressources d'ingénierie**.

¹ <http://www.senat.fr/rap/r21-577/r21-577.html>.

COMMISSION DE LA CULTURE

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DE LA CULTURE	545
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	549
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	555
1. <i>Enseignement scolaire et enseignement supérieur</i>	555
2. <i>Culture</i>	564
3. <i>Communication</i>	568
4. <i>Jeunesse et sports</i>	570
5. <i>Loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises</i>	571

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 30 septembre 2021 examinées au fond par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 31 mars 2022 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2020-2021 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021) et, d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 mars 2022 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Le stock des lois suivies par la commission

Le rapport établi cette année par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur les lois dont elle assure le suivi concerne **15 lois promulguées avant le 30 septembre 2021**.

Parmi ces lois, sept sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2020-2021, contre deux durant l'année parlementaire précédente. Cinq d'entre elles s'avèrent d'application directe :

- la loi n° 2021-874 du 1^{er} juillet 2021 **en faveur de l'engagement associatif** ;
- la loi n° 2021-710 du 4 juin 2021 **visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine** ;
- la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 **relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion** ;
- la loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 **visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises** ;
- la loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 **relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal**.

En revanche, deux lois nécessitent l'adoption de mesures réglementaires supplémentaires pour être totalement applicables. Il s'agit de :

- la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur** ;

- la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 **visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne**.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d'application attendues et prises pour ces deux lois au 31 mars 2022 :

	Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur	Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne
Nombre de mesures attendues ¹	41	1
Nombre de mesures attendues au 31 mars 2022	41	1
Nombre de mesures prises au 31 mars 2022	35	0
Taux d'application au 31/03/2022	85 %	0 %
<i>Pour information, nombre de mesures prises non attendues²</i>	7	0

Sur ces sept lois promulguées au cours de la session 2020-2021, deux sont d'initiative gouvernementale et ont fait l'objet d'une procédure accélérée - la loi du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur**, ainsi que la loi du 24 décembre 2020 **relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal**.

Les cinq autres sont en revanche issues de propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale ou au Sénat, établissant le taux d'initiative d'origine parlementaire à 71 %.

¹ Certaines mesures concernent des articles dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2022. Ces mesures ont donc été exclues du calcul du taux d'application.

² Pour l'application de certains articles, le Gouvernement est susceptible de publier des mesures qui n'étaient pas prévues par le texte. Ces mesures dites « hors compteur » ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application.

	Années parlementaires					
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Nombre de lois promulguées	3	5	3	5	2	7
dont lois issues de propositions	2	4	2	2	1	5
% de lois d'initiative sénatoriale	66 %	80 %	66%	20 %	50 %	71 %

a) Les lois totalement applicables

Aucune des deux lois adoptées au cours de la session parlementaire 2020-2021 et nécessitant l'adoption de mesures réglementaires n'est encore totalement applicable au 31 mars 2022.

En outre, parmi les huit lois qui ne sont pas d'application directe dont la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2022, deux seulement sont devenues totalement applicables entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2022. Il s'agit de :

- la 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**, l'unique mesure réglementaire attendue pour l'application complète de cette loi ayant été publiée le 29 avril 2021 ;

- la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la **modernisation de la distribution de la presse**, dont les quatre mesures manquantes ont également été publiées au cours de la période de référence.

b) Les lois partiellement applicables

(1) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2020-2021

Au cours de la dernière session parlementaire, seules les lois de **programmation de la recherche et visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne** nécessitaient l'adoption de mesures d'application.

S'agissant de la loi **de programmation de la recherche**, **27 textes ont été publiés, permettant de mettre en application 35 mesures attendues** (parmi ces textes : 14 décrets en Conseil d'État, 12 décrets simples et 1 arrêté). Le délai de parution de ces mesures est inférieur à six mois dans 14 % des cas, compris entre six mois et un an dans 67 % des cas et supérieur à un an dans 19 % des cas.

S'agissant de la loi **visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne**, la commission constate, pour le regretter, que l'unique décret d'application prévu à l'article 3 du texte n'a toujours pas été publié, près d'un an et demi après sa promulgation.

(2) Les lois antérieures

Parmi les six lois antérieures à la session 2020-2021 dont la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2022, **quatre nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

Une seule loi adoptée au cours des sessions précédentes a vu son taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2021 et le 31 mars 2022 **du fait de l'adoption d'une mesure d'application.** Il s'agit de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 **pour une école de la confiance** pour l'application de laquelle un arrêté a été publié le 20 août 2021, portant son taux d'application à 91 %.

En revanche, la commission déplore que trois autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :

- la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 **relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 95 %) ;

- la 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** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 67 %) ;

- la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 **relative à l'orientation et à la réussite des étudiants** (1 mesure d'application encore attendue, la loi est applicable à 94 %).

Le tableau ci-après recense les lois promulguées depuis le 1^{er} octobre 2015 dont toutes les mesures d'application n'ont toujours pas été prises par le Gouvernement.

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2022	Nombre de rapports déposés / ceux demandés
	dans la loi	prises au 31 mars 2022		
Loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche <i>(Procédure accélérée)</i>	38	35	85 %	1/7
Loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne	1	0	0 %	0/1
Loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance <i>(Procédure accélérée)</i>	22	19	86 %	1/2
Loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants <i>(Procédure accélérée)</i>	16	15	94 %	0/3
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	67 %	0/2
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	39	37	95 %	3/8

2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, une seule loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission a été adoptée. Il s'agit de la loi n° 2021-710 du 4 juin 2021 **visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine**. Comme précédemment indiqué, cette loi est d'application directe.

3. La publication des rapports d'information

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise 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 ».

Aucun rapport de cette nature n'est parvenu à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de l'année 2020-2021.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

Trois des sept lois promulguées au cours de la session 2020-2021 prévoyaient le dépôt de rapports avant le 31 mars 2022.

D'une part, la loi **de programmation de la recherche** prévoyait la transmission de trois rapports au Parlement avant le 31 mars 2022. Seul l'un d'entre eux, consacré aux politiques menées en faveur du dialogue entre sciences, recherche et société, culture scientifique technique et industrielle (prévu par l'article 48 de la loi), a été transmis au Sénat le 20 novembre 2021.

D'autre part, la loi **visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises** prévoyait dans son article 3 la transmission d'un rapport sur la possibilité d'introduire dans le code civil le principe de la responsabilité de celui qui cause à autrui un trouble anormal de voisinage. Ce rapport a également été transmis au Sénat le 16 décembre 2021.

Enfin, la loi **relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion** prévoyait également dans ses articles 10 et 11 la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement. Aucun de ces rapports n'a été transmis au Parlement au 31 mars 2022.

S'agissant des autres lois adoptées au cours de la XV^e législature, aucun rapport n'a été publié au 31 mars 2022, alors même que deux rapports avaient une date d'échéance fixée en 2021. Il s'agit :

- du rapport du Gouvernement 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 l'article 32 de la loi pour une école de la confiance dont la publication était prévue dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, soit avant le 26 juillet 2021 ;

- du rapport présentant le bilan du nouveau dispositif du régime obligatoire de sécurité sociale pour les étudiants, et notamment l'évaluation de la qualité de l'accueil et du service tel que prévu à l'article 11 de la loi n° 2018-166 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants dont la publication devait intervenir au plus tard le 1^{er} septembre 2021.

4. Les contrats d'objectifs et de moyens (com)

Institués en 2000, les contrats d'objectifs et de moyens sont un outil de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées à certaines entreprises ou établissements relevant de la compétence de la commission : France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte-France, l'Institut national de l'audiovisuel, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français et Campus France.

Au cours de la session 2020-2021, la commission a donné un avis défavorable à l'adoption des COM de France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et de l'INA pour la période 2020-2022. *A contrario*, la commission a donné un avis favorable à l'adoption du COM d'ARTE France.

5. La publication des ordonnances

Sur la session parlementaire 2020-2021, seule la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche** prévoyait des habilitations à légiférer par ordonnance. 100 % des 7 habilitations prévues par ce texte ont été publiées.

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

1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur

Au cours de la période de référence du présent rapport (1^{er} octobre 2020 -30 septembre 2021), trois lois promulguées contenaient des dispositions relatives au secteur de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur.

Deux de ces textes nécessitaient des mesures d'application. Il s'agit de :

- la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche ;
- la partie de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, déléguée au fond par la commission des lois à la commission de la culture.

Le troisième texte, à savoir la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion, était quant à lui d'application directe.

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2020, seule une mesure d'application de la loi pour une école de la confiance, votée en juillet 2019, est à signaler.

a) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur

La loi de programmation de la recherche (LPR), dont l'examen a constitué une étape majeure du quinquennat pour ce secteur, a été promulguée le 24 décembre 2020.

La programmation budgétaire, qui constitue le cœur de cette loi, planifie une augmentation progressive de 5 milliards d'euros du budget de la recherche publique sur dix ans. Ayant défendu un raccourcissement de la durée de la programmation à sept ans – position qui n'a, au final, pas été retenue, **le Sénat a obtenu une montée en charge budgétaire plus rapide sur les premières années** par l'intégration des crédits du plan de relance destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Outre ce volet financier, la loi comporte de nombreuses mesures destinées à diversifier le recrutement des personnels de la recherche, à améliorer l'attractivité des carrières, à simplifier l'organisation des structures de recherche, à refonder leur système d'évaluation, à renforcer les liens entre la recherche et le monde économique, à reconsidérer la place de la science dans la société.

Sur le plan réglementaire, la LPR prévoit l'adoption de décrets (simples ou en Conseil d'État), d'ordonnances (habilitations et projets de loi de ratification), d'arrêtés et prévoit la publication de plusieurs rapports du Gouvernement au Parlement.

Son schéma réglementaire initial, présenté en janvier 2021 par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) aux instances nationales de consultation (comité technique ministériel de l'enseignement supérieur et de la recherche - CTMESR - et comité technique universitaire - CTU), **reposait sur un calendrier de publication en deux temps** :

- une première grande vague, à la fin juin 2021, représentant environ 85 % des mesures d'application ;
- une seconde vague, plus restreinte, à l'automne 2021.

Cependant, **à l'été 2021, seulement 14 % des textes réglementaires étaient publiés**. Le rythme de publication s'est néanmoins accéléré les mois suivants puisque, **fin octobre 2021, près de 40 % étaient parus**.

Lors de son audition par la commission sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2022, le 27 octobre 2021, **la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**, Frédérique Vidal, interrogée sur le retard pris, **s'était engagée sur un objectif de 100 % de publication d'ici la fin de l'année 2021.**

Un pic de publication est ainsi intervenu dans les dernières semaines de 2021, sans toutefois permettre d'atteindre cet objectif de pleine application. Des mesures réglementaires ont continué à paraître au cours du premier trimestre 2022 si bien qu'à ce jour, **le programme de publication est quasi accompli** (cf. *infra*).

Plusieurs raisons expliquent le retard pris sur le calendrier initial, dont le caractère trop ambitieux avait été pointé par de nombreux acteurs du secteur :

- le temps consacré aux négociations avec les partenaires sociaux sur le volet « ressources humaines » de la loi : un certain nombre de textes réglementaires doivent être pris en convergence avec ceux nécessaires à l'application de l'accord du 12 octobre 2020 sur les carrières et les rémunérations ;

- les étapes de consultation préalables à la publication de certains textes : ceux relatifs aux dispositions statutaires doivent passer en CTMESR et en CTU, avant d'être envoyés au Conseil d'État ;

- la dimension interministérielle de certains sujets qui implique un temps d'arbitrage ;

- le passage par le « guichet unique » de Bercy dont « l'effet embouteillage » induit mécaniquement un allongement de la procédure.

(1) Les décrets

Le taux de publication des décrets de la LPR s'élève à 93 %. La très grande majorité des mesures phares de la loi sont donc applicables.

- Sur le volet « ressources humaines » (recrutement, déroulement de carrière des personnels de la recherche), sont à mentionner :

- les chaires de professeur junior, précisées par le décret n° 2021-1710 du 17 décembre 2021 ;

- la dispense d'inscription des maîtres de conférences sur la liste de qualification aux fonctions de professeur des universités, précisée par le décret n° 2022-227 du 23 janvier 2022 ;

- le contrat doctoral de droit privé, précisé par le décret n° 2021-1233 du 25 septembre 2021 ;

- le contrat post-doctoral de droit public et de droit privé, précisé par le décret n° 2021-1232 du 25 septembre 2021 et le décret n° 2021-1450 du 4 novembre 2021 ;

- le CDI de mission, précisé par le décret n° 2021-1449 du 4 novembre 2021 ;

- le CDI de projet/d'opération, précisé par le décret n° 2021-1299 du 5 octobre 2021 ;

- la poursuite d'activités après l'âge de départ à la retraite, précisée par le décret n° 2021-756 du 12 juin 2021 ;

- les règles de reclassement des personnels de la recherche, précisées par le décret n° 2022-262 du 25 février 2022 et le décret n° 2022-334 du 8 mars 2022 ;

- le congé d'enseignement ou de recherche, précisé par le décret n° 2021-1322 du 12 octobre 2021 ;

- les périodes de césure comptabilisées comme des stages, précisées par le décret n° 2021-1154 du 3 septembre 2021 ;

- la déclaration d'intérêts préalable à l'exercice d'une mission d'expertise auprès des pouvoirs publics et du Parlement, précisée par le décret n° 2021-1448 du 4 novembre 2021 ;

- les exigences relatives à l'intégrité scientifique, précisées par le décret n° 2021-1572 du 3 décembre 2021.

Deux décrets sont en cours de finalisation (passage par les instances de dialogue social) :

- celui relatif à l'application spécifique des chaires de professeur junior aux personnels enseignants et hospitaliers ;

- celui concernant l'expérimentation d'une dérogation à la qualification par le Conseil national des universités (CNU) pour le recrutement des professeurs d'université, mesure qui continue de susciter beaucoup de contestations.

• Sur le volet « organismes de recherche » et « évaluation de la recherche », sont à mentionner :

- la liste des établissements publics dont les statuts prévoient une mission de recherche, précisée par le décret n° 2021-882 du 1^{er} juillet 2021 ;

- les conditions de répartition du « préciput », précisées par le décret n° 2021-1628 du 11 décembre 2021 ;
- les règles de confidentialité et de publicité des évaluations, précisées par le décret n° 2021-1537 du 29 novembre 2021 ;
- la transformation du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) en autorité publique indépendante, précisée par le décret n° 2021-1536 du 29 novembre 2021 ;
- les missions du HCERES, précisées par le décret n° 2022-225 du 22 février 2022.

(2) Les ordonnances

Les sept ordonnances prévues par la LPR ont été publiées. Pour six d'entre elles, le projet de loi de ratification a été déposé auprès du Parlement :

- s'agissant des licences collectives : ordonnance n° 2021-1518 du 24 novembre 2021 et projet de loi de ratification n° 542, déposé au Sénat le 23 février 2022 ;
- s'agissant des dévolutions d'actifs : ordonnance n° 2021-1658 du 15 décembre 2021 et projet de loi de ratification n° 440, déposé au Sénat le 2 février 2022 ;
- s'agissant des micro-organismes génétiquement modifiés et des biotechnologies : ordonnance n° 2021-1325 du 13 octobre 2021 et projet de loi de ratification n° 378, déposé au Sénat, le 24 janvier 2022 ;
- s'agissant des semences et herbicides : ordonnance n° 2021-1659 du 15 décembre 2021 et projet de loi de ratification n° 572, déposé au Sénat le 9 mars 2022 ;
- s'agissant de l'application de la LPR en outre-mer : ordonnance n° 2021-552 du 5 mai 2021 et projet de loi de ratification n° 4360, déposé à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2021 ;
- s'agissant des opérations spatiales : ordonnance n° 2022-232 du 23 février 2022 et projet de loi de ratification n° 579, déposé au Sénat le 16 mars 2022 ;
- s'agissant de la cohérence entre les codes : ordonnance n° 2021-1747 du 22 décembre 2021. Le projet de loi de ratification est en cours de finalisation (nécessité d'un complément relatif aux outre-mer).

(3) Les arrêtés

Sur les quatre arrêtés prévus par la LPR, seul l'arrêté du 11 octobre 2021 relatif aux conventions d'accueil des chercheurs étrangers a été publié.

Les trois autres, portant respectivement sur l'établissement public Campus Condorcet, le serment du docteur à l'issue de la soutenance de thèse, la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur, **sont toujours en cours d'élaboration ou de finalisation.**

(4) Les rapports

Parmi les rapports du Gouvernement au Parlement prévus par la LPR, **trois doivent être remis avant le mois de mai 2022.**

Deux d'entre eux, mentionnés à l'article 2 de la loi (rapport annuel sur l'évolution des crédits 2020-2030 et rapport annuel sur l'évolution de la mise en œuvre de la LPR), ont été agrégés en un seul, qui est actuellement en relecture au cabinet de la ministre.

Le troisième rapport, relatif aux politiques menées en faveur du dialogue entre sciences, recherche et société, culture scientifique technique et industrielle (article 48 de la LPR), **a été transmis au Sénat le 20 novembre 2021.**

b) Loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion

Si la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion est d'application directe, **les articles 10 et 11 prévoient la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement.**

Le premier rapport porte sur l'accueil, dans les académies concernées, des enfants dont les familles ont fait la demande d'un accueil au plus près possible de leur domicile dans les écoles maternelles ou classes enfantines en langue régionale. Le second porte sur les conventions spécifiques conclues entre l'État, les collectivités territoriales et les associations de promotion des langues régionales relatives aux établissements d'enseignement de ces langues, ainsi que sur l'opportunité de bénéficier pour les établissements scolaires associatifs développant une pédagogie fondée sur l'usage immersif de la langue régionale de contrats simples ou d'association avec l'État.

Ces rapports n'ont pour l'instant pas été transmis au Parlement.

c) Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

La commission des lois a délégué à la commission de la culture l'examen du chapitre V relatif à l'éducation et aux sports (articles 49 à 67) de la loi confortant le respect des principes de la République. Au 31 mars 2022,

pour ce chapitre, 8 des 12 mesures réglementaires d'application avaient été prises, soit un taux d'application de 66,6 %.

(1) Les mesures prises par le Gouvernement

Trois décrets ont été publiés le 15 février 2022 pour l'application de **l'article 49** de la loi **instaurant un régime d'autorisation préalable d'instruction en famille**.

Le décret n° **2022-182** relatif aux modalités de délivrance de l'autorisation d'instruction en famille précise les conditions de cette demande d'autorisation. Celle-ci doit être adressée entre le 1^{er} mars et le 31 mai précédant l'année scolaire au titre de laquelle la demande est formulée. Le décret liste les pièces justificatives à fournir pour chacun des quatre cas de demande de recours à l'instruction en famille définis par la loi (état de santé de l'enfant ou son handicap, pratique d'activités sportives ou artistiques intensives, itinérance de la famille en France ou éloignement géographique de tout établissement scolaire public, situation propre à l'enfant). Il détaille notamment les éléments du projet éducatif qui doivent être présentés lorsque la demande d'autorisation d'instruction en famille est motivée par l'existence d'une situation propre à l'enfant.

Le **décret n° 2022-183** fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission chargée d'examiner les recours préalables contre les décisions de refus d'autorisation d'instruction en famille : les familles disposent d'un délai de huit jours à partir de la notification écrite de refus pour le contester et la commission est tenue de se réunir dans un délai d'un mois pour rendre sa décision. Le décret spécifie également la composition de cette commission.

Enfin, le **décret n° 2022-184** permet l'application du nouvel article L. 131-5-2 du code de l'éducation prévoyant la création d'une instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire. Outre la composition de cette instance, coprésidée par le préfet et le directeur académique des services de l'éducation nationale ou leurs représentants, le décret prévoit qu'elle doit se réunir au moins deux fois par an.

Concernant **l'article 53 de cette loi relatif aux contrôles des établissements scolaires hors contrat**, deux décrets d'application ont été publiés.

Le **décret n° 2021-1486** du 15 novembre 2021 précise les conditions de contrôle des personnels travaillant au sein des établissements d'enseignement privés hors contrat : les éléments demandés (identité, date d'entrée en fonction, justificatifs de diplôme) doivent être communiqués au recteur au cours de la première quinzaine du mois de novembre.

Le **décret n° 2021-1909** du 30 décembre 2021 est relatif au contrôle du financement de ces établissements d'enseignement. Ceux-ci doivent, à la demande du préfet ou du recteur, présenter par ordre chronologique et pour chaque contributeur, les ressources perçues au cours de l'année. Doivent

notamment être précisés l'identité du contributeur, sa personnalité juridique, le cas échéant son État de résidence, ou l'État dans lequel est établi le siège social, et la nature de la ressource. Le document à transmettre dans un délai ne pouvant être inférieur à un mois, peut être demandé au titre des cinq années antérieures.

L'article 63 de la loi relatif au contrat d'engagement républicain (CER) par les acteurs du monde sportif, au renforcement de l'honorabilité aux encadrants bénévoles ainsi qu'aux conditions d'agrément et de délégation des fédérations sportives nécessite plusieurs textes d'application.

Le **décret n° 2021-1947**, publié le 31 décembre 2021 définit le contenu du CER que doivent signer toutes les associations et fondations pour pouvoir bénéficier de subventions publiques ou d'un agrément d'État.

Le **décret n° 2022-238** du 24 février 2022 précise pour sa part les conditions d'attribution et de retrait de la délégation accordée aux fédérations sportives. Le contrat d'engagement républicain ainsi qu'une présentation de la stratégie nationale de la fédération visant à promouvoir les principes de ce contrat d'engagement républicain doivent figurer en annexe du contrat de délégation. Le non-respect de ce contrat peut conduire au retrait de délégation par l'État.

Enfin, le **décret n° 2021-379 du 31 mars 2021** satisfaisait déjà l'application de la nouvelle obligation pour les associations sportives de recueillir l'identité des personnes concernées par le contrôle de leur honorabilité.

(2) Les mesures réglementaires restant à prendre

Quatre mesures d'application associées à la partie de ce texte dont l'examen a été délégué au fond à la commission restent en attente de publication.

La première concerne, à l'article 49 de la loi, les modalités de **validation d'acquis d'expérience** professionnelle pour les personnes autorisées à donner l'instruction en famille et qui ont satisfait aux obligations de contrôle. La direction générale de l'enseignement scolaire a indiqué à la commission qu'un projet de décret a été rédigé et adressé au ministère du travail pour concertation. L'objectif est de le présenter au conseil supérieur de l'éducation en juin, pour une entrée en vigueur à la rentrée 2022.

Les trois autres concernent l'article 63 de la loi.

Celui-ci modifie notamment l'article L. 131-8 du code du sport lequel prévoit des **dispositions spécifiques** dans le CER pour les fédérations agréées et les ligues professionnelles, en termes de **promotion et de diffusion des principes contenus** dans le CER ainsi que de **formation** des acteurs du sport afin de leur permettre de disposer de compétences pour mieux détecter, signaler et prévenir les comportements contrevenant à ces principes. Or, le CER, dans sa rédaction issue du décret n° 2021-1947, et

applicable à l'ensemble des associations et fédérations, y compris en dehors du champ sportif, ne prévoit pas de telles dispositions.

N'a pas non plus été publié le décret précisant les conditions dans lesquelles le ministère chargé des sports peut délivrer aux fédérations sportives un **agrément** pour une durée de huit ans renouvelable.

Interrogée, la direction des sports du ministère a indiqué qu'un projet de décret unique en conseil d'État relatif aux spécificités du CER pour les associations et les fédérations sportives et aux conditions de délivrance des agréments **a été préparé par ses services**. Il doit désormais être examiné par le conseil d'État à une date pour l'instant inconnue.

d) Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance

Au 31 mars 2021, trois mesures d'application de la loi pour une école de la confiance étaient toujours en attente d'application. **L'une d'entre elles a depuis lors été prise.**

L'article 13 prévoit l'organisation d'une visite permettant un dépistage des troubles spécifiques du langage et des apprentissages au cours de la sixième année de l'enfant. Lors de l'examen de l'application des lois l'année dernière, la commission avait pointé l'absence de modifications de l'arrêté du 3 novembre 2015 relatif à la périodicité et au contenu des visites médicales obligatoires pour y inclure cet examen, alors même qu'il s'agissait d'une mesure introduite par le Sénat. Cet arrêté a été modifié par **un arrêté du 20 août 2021**. Le texte prévoit désormais, dans son annexe II, que le contenu de la visite médicale réalisée par un médecin de l'éducation nationale, inclue, le cas échéant, « *un examen du neurodéveloppement dont les prérequis pour l'apprentissage du langage écrit, avec des tests de référence, et les troubles de la communication* ».

Par ailleurs, le Gouvernement s'est saisi de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 60 de la loi. A ainsi été publiée, le 5 mai 2021, **l'ordonnance n° 2021-552** portant actualisation et adaptation des dispositions du code de l'éducation relatives à l'outre-mer. Elle a été déposée à l'Assemblée nationale le 13 juillet 2021.

En revanche, **deux mesures d'application ne sont toujours pas prises**. Il s'agit de celle prévue à **l'article 30**, portant sur 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, d'une part, et de celle prévue à **l'article 31**, visant à mettre en place un dispositif intégrant les établissements scolaires et les services médico-sociaux pour accompagner les élèves, adolescents et jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et les apprentissages.

La commission de la culture avait déjà, en mai 2020, alerté le ministère sur les retards dans la prise de ces deux mesures dans le cadre du

contrôle de l'application des lois au 31 mars 2020. Le directeur général de l'enseignement scolaire avait alors indiqué, par courrier en juin 2020, que pour ces deux articles, des réunions s'étaient tenues dès février 2020 au sein de la direction générale de la cohésion sociale du ministère de la santé et des solidarités, réunions auxquelles le ministère de l'éducation nationale était pleinement associé. Toutefois, les travaux ont été interrompus en raison du confinement de mars 2020. Ils devaient reprendre fin mai 2020.

Deux ans plus tard, ces textes n'ont toujours pas été pris.

Interrogée, la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a apporté les éléments suivants à la commission : le projet de décret, qui a fait l'objet d'un accord avec la direction générale de la cohésion sociale, est rédigé depuis un an. Néanmoins, il a dû être revu à la suite de la réaction du conseil national des personnes handicapées (CNCPH) en juin 2021. Dans sa motion du 18 juin 2021, il estimait en effet qu'« en l'état, ce projet ne saurait pouvoir faire l'objet d'un avis » et demandait que « les chantiers d'évolution du médico-social au service de l'école inclusive se poursuivent afin d'élaborer un texte plus ambitieux ». La partie du décret concernant les dispositifs intégrés (art. 31) fait désormais l'objet d'un pilotage par la direction générale de la cohésion sociale. Des ateliers, auxquels la DGESCO participe, sont organisés toutes les trois semaines. Le projet de texte sur cette partie devrait être finalisé prochainement, pour proposition aux instances consultatives à l'été 2022.

2. Culture

Alors que la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) conserve depuis trois ans un bilan d'application inchangé et toujours incomplet, le taux d'application des trois autres lois promulguées depuis 2016 dans le domaine de la culture s'établit à 100 %.

Pour deux de ces lois – la loi du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal et la loi du 4 juin 2021 visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine, ce taux d'application s'explique par le fait qu'il s'agit de lois d'application directe. Des actions de la part de l'administration restent néanmoins nécessaires pour permettre à ces deux lois de produire tous leurs effets.

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

La loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame et instituant une souscription nationale à cet effet présentait un taux d'application de 100 % au 31 mars 2020.

S'agissant de l'habilitation à légiférer par ordonnance aux fins de faciliter la réalisation des opérations de travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame de Paris et d'aménagement de son environnement immédiat, accordée par l'article 11, elle ne s'est traduite que par une seule ordonnance : l'**ordonnance n° 2020-1395 du 18 novembre 2020** destinée à permettre de déroger aux schémas régionaux des carrières pour permettre le bon approvisionnement en pierre de taille du chantier de restauration de la cathédrale.

En application de l'**article 8** de la loi, le comité de suivi de la gestion des fonds pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame, composé du premier président de la Cour des Comptes et des présidents des commissions permanentes du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées de la culture et des finances, a tenu deux réunions depuis la promulgation : une première le lundi 22 juin 2020 et une seconde le vendredi 22 janvier 2021. Une nouvelle réunion devrait être organisée au cours de l'année 2022 à l'initiative du Sénat.

b) Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP)

Le taux d'application de cette loi demeure inchangé à 95 %. Deux décrets d'application restent manquants :

- 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**. Il est peu probable que ce décret, nécessaire pour rendre les dispositions législatives opérantes, soit jamais publié, dans la mesure où le ministère de la culture estime que cet article, d'initiative parlementaire, est contraire au droit européen ;

- 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).

Les rapports prévus aux articles 41, 88 et 116 sont quant à eux toujours en attente de publication. Il s'agit :

- du 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) ;

- d'un rapport sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission à la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans¹) ;

- du 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, depuis la promulgation de la loi en 2016, le Gouvernement n'a jamais transmis de rapport annuel sur la restitution aux ayants droit des œuvres spoliées par les nazis dans la période de l'Occupation en France.

En revanche, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) publie chaque année un rapport d'activité.

c) Loi n° 2021-710 du 4 juin 2021 visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine

Cette loi, résultant d'une initiative de la sénatrice Dominique Vérien, a modifié plusieurs dispositions législatives relatives à la Fondation du patrimoine afin de permettre à cet organisme de **mener une action plus efficace en faveur de la protection et de la valorisation du patrimoine de proximité** et de **se rapprocher du fonctionnement standard des fondations reconnues d'utilité publique**.

Lorsqu'elle a été déposée, la proposition de loi comportait également un article visant à étendre aux communes de moins de 20 000 habitants le périmètre dans lequel la Fondation du patrimoine est autorisée à délivrer son label. Cet article élargissait en outre l'éligibilité du label aux parcs et jardins, ainsi qu'aux immeubles qui, à défaut d'être visibles de la voie publique, seraient accessibles au public. Afin que cette réforme puisse rapidement contribuer à la relance du secteur du patrimoine fragilisé par la crise sanitaire, les dispositions de cet article ont été introduites, par le Gouvernement, à l'article 7 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, avant le terme de la discussion parlementaire sur cette proposition de loi.

Aucune de ces dispositions ne prévoyait la publication de décret d'application.

Toutefois, **des précisions réglementaires concernant les nouveaux critères d'éligibilité du label sont nécessaires pour permettre à cette réforme de s'appliquer pleinement**. Si la Fondation du patrimoine a

¹ Ce délai a été modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique puisque les sept ans sont désormais calculés à compter de la promulgation de cette loi.

correctement pu délivrer son label dans de nouvelles aires géographiques depuis mi-2020, elle n'a pas été en mesure d'octroyer de labels aux propriétaires de parcs et jardins ou d'immeubles qui seraient accessibles au public sans être visibles de la voie publique, faute de connaître les conditions précises selon lesquelles le ministère chargé des finances acceptera d'octroyer auxdits propriétaires l'avantage fiscal associé à l'obtention du label.

Dans une réponse à une question écrite posée par le sénateur Alain Duffourg à la fin de l'année 2021, le ministère de la culture indiquait, le 17 février 2022, que « *les services du ministère de la culture échangent avec les services des ministères chargés de l'économie, des finances et de la relance et des comptes publics afin de modifier ces dispositions réglementaires, et ce dans les meilleurs délais possibles* ». Ce **manque d'empressement** étonne d'autant plus que c'est le Gouvernement lui-même qui prit, en 2020, l'initiative d'accélérer la réforme envisagée par la proposition de loi en la transférant au sein d'un autre véhicule législatif.

En parallèle, **les statuts de la Fondation du patrimoine, annexés à l'article R. 143-1 du code du patrimoine, n'ont toujours pas été modifiés pour les mettre en conformité avec la nouvelle composition du conseil d'administration fixée par la présente loi.** L'article L. 143-11 du code du patrimoine prévoit en effet que les statuts de la Fondation sont approuvés par décret en Conseil d'État. Aucune révision n'est intervenue jusqu'alors en dépit des propositions formulées par la Fondation du patrimoine au cours de l'année écoulée.

d) Loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal

Cette loi a fait sortir des collections publiques vingt-six biens culturels conservés dans les collections du musée du Quai Branly-Jacques Chirac et en a transféré la propriété à la République du Bénin. Elle a également fait sortir des collections du musée de l'Armée le sabre dit d'El Hadj Omar Tall pour en transférer la propriété à la République du Sénégal.

Même si cette loi n'appelait pas de décret d'application, elle supposait **un certain nombre de démarches formelles de la part des autorités françaises pour rendre possible, dans un délai maximal d'un an, le retour effectif des biens concernés vers le Bénin et le Sénégal.**

Ce délai d'un an a été respecté pour ce qui concerne le Bénin. Un arrêté du ministre chargé de la culture du 5 novembre 2021 a radié de l'inventaire du musée du Quai Branly-Jacques Chirac les vingt-six biens, rendant possible leur restitution au Bénin suite à la signature, le 9 novembre 2021, lors d'une cérémonie officielle à Paris, d'un accord de transfert de propriété entre les ministres chargés de la culture des deux pays. Cet accord visait à donner au départ des objets restitués une portée symbolique, tout en actant le transfert de responsabilité au Bénin valant décharge conséquente pour la France.

La finalisation de la procédure de restitution avec le Sénégal a été différente, dans la mesure où le sabre se trouve sur le sol sénégalais depuis décembre 2018 dans le cadre d'un prêt accordé par le musée de l'Armée au musée des civilisations noires de Dakar. Le Gouvernement a estimé qu'il n'était pas nécessaire, dans ces conditions, de conclure un accord de transfert de propriété avec ce pays. Au début du mois de décembre 2021, le musée de l'Armée a signifié aux autorités sénégalaises la fin de la mise en dépôt aux fins d'acter le transfert de propriété. Un arrêté de la ministre des armées a radié de l'inventaire du musée de l'armée le sabre le 20 décembre 2021, conformément au délai d'un an fixé par la loi.

3. Communication

a) 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

L'unique mesure réglementaire attendue pour l'application complète de cette loi est un décret en Conseil d'État prévu à **l'article 4** devant fixer les conditions d'application du nouvel article L. 218-5 du code de la propriété intellectuelle qui pose le principe de la répartition de la rémunération retirée des droits voisins entre journalistes et éditeurs.

Le décret n° 2021-539 a finalement été publié le 29 avril 2021. Il fixe la composition de la commission commune chargée de répartir les produits du droit voisin entre les parties prenantes.

L'application concrète de cette loi reste cependant difficile, entravée par la véritable « guérilla » juridique à laquelle s'est livrée la société Google. La commission de la culture a consacré à cette question une table ronde avec les éditeurs le mercredi 14 avril 2021, ainsi qu'une audition spécifique des représentants de Google et Facebook le 23 juin 2021.

Le 23 juillet 2021, l'Autorité de la concurrence a finalement rendu une décision extrêmement sévère par ses attendus, par le montant de l'amende infligée à Google - 500 millions d'euros - et par celui de l'astreinte pouvant aller jusqu'à 900 000 euros par jour de retard si, au terme d'un délai de deux mois, la société refuse de formuler une offre de rémunération correcte. Suite à une question du Président de la commission Laurent Lafon dans l'hémicycle du Sénat le 8 décembre, le ministre Cédric O a finalement confirmé que Google avait bien acquitté l'amende le 11 novembre 2021.

Depuis cette date, les annonces d'accord, essentiellement avec la presse d'information politique et générale, se sont multipliées. Cependant, trois éléments doivent relativiser ce succès tardif :

- tout d'abord, les accords ne concernent pas encore la presse magazine, qui a elle-même déposé un nouveau recours, pas plus que les agences de presse hors AFP ;

- ensuite, les accords passés sont couverts par le secret des affaires, ce qui ne permet pas au législateur de connaître les montants versés. La commission d'enquête sur la concentration dans le secteur des médias a d'ailleurs proposé de rendre ces accords publics, reprenant à son compte les conclusions d'une mission de l'Assemblée nationale ;

- enfin, il n'est pas interdit de penser que la durée des négociations, menées entre des parties très inégales en termes de ressources financières, a joué en défaveur des éditeurs. Il a ainsi fallu imposer à Google une amende d'un montant considérable pour l'inciter enfin à traiter sérieusement le sujet.

b) Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse

Quatre décrets devaient encore être pris pour assurer la pleine application de la loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse. Ils ont tous été publiés :

- décret n° 2021-440 du 13 avril 2021 qui définit le cahier des charges que doit respecter l'agrément attestant de la capacité de la société à assurer la distribution des journaux ou publications périodiques qu'elle se propose d'acheminer selon un schéma territorial sur lequel elle s'engage ;

- décret n° 2021-540 du 29 avril 2021 qui désigne de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) comme autorité compétente pour reconnaître le caractère d'information politique et générale des journaux et publications périodiques dans des conditions d'indépendance et d'impartialité ;

- décret n° 2021-1565 du 2 décembre 2021 qui définit le seuil de connexions au-delà duquel les opérateurs de plateformes en ligne doivent respecter des obligations de transparence ;

- décret n° 2022-420 du 23 mars 2022 qui fixe le seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel un kiosque numérique a l'obligation d'accueillir la presse d'information politique et générale.

c) Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne

La proposition de loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne a été présentée le 17 décembre 2019 par Bruno Studer, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, et adoptée à l'unanimité le 12 février 2020. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a examiné le 17 juin 2020 le rapport de Jean-Raymond Hugonet, et a adopté un texte légèrement modifié également à l'unanimité le 25 juin 2020. L'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte du Sénat le 6 octobre 2020.

Cette loi vise à donner un statut aux enfants dits « Youtubers ». Des parents mettent en effet en ligne sur les plateformes des vidéos souvent ludiques de leurs enfants, et peuvent en certains cas en retirer des sommes conséquentes, que ce soit par la monétisation publicitaire des contenus ou bien par le biais de partenariats avec des marques. Or s'il existe un statut spécifique pour les « enfants du spectacle », tel n'est pas le cas ici, ce qui peut inciter à des dérives préjudiciables à terme aux mineurs précocement exposés et qui ne bénéficient d'aucune garantie de pouvoir un jour percevoir les sommes encaissées par leurs tuteurs légaux.

L'application de cette loi devait faire l'objet de trois mesures.

La première, non prévue dans le texte, relève de la compétence de la direction générale du travail. Une actualisation du code du travail est en effet nécessaire afin d'élargir le périmètre des activités pour lesquelles une autorisation est nécessaire pour l'activité d'un enfant de moins de 16 ans. Il devrait être présenté devant le Conseil d'État au mois d'avril 2022.

La deuxième, prévue par l'article 3, est un décret en Conseil d'État fixant le seuil de durée cumulée ou de nombre des contenus au-dessus duquel la diffusion de l'image d'un enfant de moins de seize ans sur un service de plateforme de partage de vidéos, lorsque l'enfant en est le sujet principal, est soumise à une déclaration auprès de l'autorité compétente par les représentants légaux. Ce décret n'a toujours pas été publié, ce qui rend caduc l'essentiel de la loi. La Direction générale de la cohésion sociale est actuellement en train de mener les consultations.

La troisième, prévue à l'article 7, prévoyait la remise dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi (soit pour avril 2021), d'un rapport évaluant le renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place de la loi dite « RGPD ». Cet article avait été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale suite à l'adoption d'un amendement de Mme Elsa Faucillon. Un an après la date limite, le rapport, dont la réalisation a été confiée au ministère de la justice, n'a pas encore été remis au Parlement.

4. Jeunesse et sports

a) 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

Le taux d'application de la loi n° 2017-261 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs demeure inchangé au 31 mars 2022 : il est de 67 %.

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.

Le rapport du Gouvernement relatif à la création d'un délit de fraude mécanique et technologique dans le sport et à l'élargissement des compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage à la fraude mécanique et technologique et celui sur l'opportunité pour les centres de formation des clubs de bénéficier du régime de financement des centres de formation des apprentis n'ont toujours pas été publiés.

5. Loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises

La loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises ne nécessite pas de décret d'application.

L'article 3 de ce texte prévoit néanmoins, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, la remise par le Gouvernement d'un **rapport** sur la possibilité d'introduire dans le code civil le principe de la responsabilité de celui qui cause à autrui un trouble anormal de voisinage. Il a été transmis au Parlement en **décembre 2021** (rapport n° 29, 2021-2022).

COMMISSION DES FINANCES

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES FINANCES	573
A. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	579
B. PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉLÉMENTS STATISTIQUES	580
1. <i>L'application des sept lois de l'année parlementaire 2020-2021</i>	581
2. <i>La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un déstockage en baisse</i>	646
3. <i>Publication des mesures d'application selon leur origine</i>	667
C. DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RAPPORTS ET DES ORDONNANCES.....	668
1. <i>La publication des rapports au Parlement</i>	668
2. <i>La persistance de lenteurs dans la ratification des ordonnances, Dans un contexte où le nombre d'habilitations a été accru</i>	692

Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2022 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 2012)

2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
9	6	8	5	6	9 ¹	6	7	7

Quatre des sept lois examinées par la commission des finances et promulguées au cours de la session 2020-2021 renvoyaient à la publication d'un texte réglementaire, d'une ordonnance ou d'un rapport, et font ainsi l'objet d'un suivi dans le 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 2020**, faisant toujours l'objet d'un suivi. Elles sont au nombre de **15**, 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 19 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

2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018 ²	2018-2019	2019-2020	2020-2021
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 %	167/723 = 23,1 %	170/793 = 21,4 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports

¹ Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² Incluant la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

**A. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

- 1. Pour cette période de contrôle, plus de deux tiers des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées sur la seule loi de finances initiale (LFI) pour 2021**, le reste étant contenu dans trois autres lois : la loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement et la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.
- 2. Comme l'an dernier, le nombre de dispositions appelant une mesure réglementaire continue de s'accroître**, avec un total de 183 dispositions dont 13 sont devenues sans objet contre 167 lors la session précédente, et 121 lors de la session 2018-2019.
- 3. Le taux de mise en application est en légère hausse**. Hors mesures différées, il s'établit à **87 % pour cette session, contre 83 % pour la session précédente**. Deux tendances sont toutefois observables. D'une part, **le nombre de mesures différées est en constante augmentation** sur les trois dernières années, avec un total de 36 mesures différées sur la session, dont 6 ont d'ores et déjà été adoptées et 2 sont devenues sans objet. D'autre part, il convient de relever une **proportion plus importante de décrets que d'arrêtés pris**.
- 4. Les délais moyens de publication augmentent. En effet, 56 % des mesures ont été publiées avant le délai de 6 mois** prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Pour rappel, ce taux était de 59 % pour la session passée. Par ailleurs, encore cette année, un nombre non négligeable de mesures prises (23,3 %) l'ont été dans le dernier mois du délai de 6 mois.
- 5. Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élevait à 61 en début de session** contre 30 un an plus tôt. Seule une loi sur les 15 suivies par la commission des finances était intégralement appliquée au 31 mars 2022, contre 5 sur 14 lors de la session précédente. **La loi la plus ancienne suivie par la commission reste encore la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**. Au cours de l'année écoulée, 26 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 35. Après prise en compte des 48 mesures non appliquées au titre de la session 2020-2021, le stock de début de la session 2021-2022 s'élève donc à 83 mesures, ce qui représente un quasi-triplement depuis la session 2019-2020.
- 6. En ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, sur la session 2020-2021, deux lois ont habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance**. Au cours de cette session, **21 ordonnances ont été publiées, dont 20 au titre des lois de la session. Parmi les 31 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, une seule a été ratifiée**. Les 30 autres ordonnances sont toujours en attente de ratification, faute d'adoption des projets de loi de ratification déposés au Parlement.

7. Enfin, en ce qui concerne les demandes de rapport, **le taux de remise est en baisse constante** depuis la session 2017-2018 et est **particulièrement faible cette année**. Le taux est de **33 % pour cette session**, contre 37 % pour la session précédente, **alors même que le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport a fortement diminué** (55 dispositions prévoyaient la remise d'un rapport en 2019-2020 alors que seules 21 en prévoyaient pour cette session). Il convient aussi de noter que la majorité des demandes de rapport sont issues d'amendements de l'Assemblée nationale.

B. PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **161 mesures réglementaires d'application ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un niveau légèrement inférieur à celui de l'année précédente. Cela représente **66 % de l'ensemble des mesures en attente au début du contrôle, qui s'élève à 244**, dont 61 mesures « anciennes », concernant les lois antérieures, et 183 « nouvelles », relatives aux lois de la période considérée¹.

Pour la session 2020-2021, on constate :

- S'agissant du stock, celui-ci tend à s'accroître malgré un nombre de mesures déstockées plus important que l'an dernier.

En effet, le stock de départ s'établissait à 61 mesures pour la session 2020-2021 (contre 29 pour la session 2019-2020). **Le taux de déstockage est en hausse par rapport à l'année dernière** : avec 15 mesures prises et 11 devenues sans objet, il atteint 42,6 %, contre 27,5 % pour la session précédente. Par ailleurs, il faut souligner que sur les 26 mesures prises ou devenues sans objet, seules 6 concernent des textes antérieurs à la session 2019-2020, laissant ainsi un nombre de mesures très anciennes toujours inappliquées. **Toutefois, 48 nouvelles mesures rentrent dans le stock à l'issue de cette session, portant celui-ci à 83 mesures au total.**

- S'agissant des lois de la période, un nombre de renvois à des mesures réglementaires qui augmente et un taux d'application en légère hausse.

De même que les sessions précédentes, **le nombre de dispositions appelant une mesure d'application est de nouveau en hausse pour la session 2020-2021, et atteint un niveau record : 183 mesures** étaient ainsi en

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.

attente d'application, contre 167 lors la session précédente, et 121 lors de la session 2018-2019.

Sur ces 183 mesures, 122 ont été prises et 13 sont devenues sans objet. Par ailleurs 29 mesures restant à prendre sont différées. **Le taux de mise en application des lois de la session, en comptabilisant les mesures différées, s'élève à 72 %. Hors mesures différées, il s'élève à 87 %, un taux légèrement supérieur au précédent contrôle (83 %).** Un total de 48 mesures s'ajoutera au stock des années passées, ce qui représente un motif de préoccupation. En effet, au terme de ce bilan annuel, le stock s'élèvera à 83 mesures, ce qui représente une augmentation de 36 %. Cette augmentation est d'autant plus préoccupante que le stock avait déjà doublé lors de la dernière session.

1. L'application des sept lois de l'année parlementaire 2020-2021

a) Trois lois d'application directe

Trois 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° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 ;
- la loi n° 2021-195 du 23 février 2021 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ;
- la loi n° 2021-1039 du 5 août 2021 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020.

b) Un peu plus de la moitié des mesures prises dans un délai de six mois

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle montrent que, globalement, le Gouvernement respecte difficilement l'objectif d'adoption des mesures réglementaires dans les 6 mois suivant la promulgation, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. **En effet, 56 % des mesures publiées l'ont été avant six mois, contre 59 % l'an dernier.** Par ailleurs, **un nombre important de mesures réglementaires a été adopté lors du sixième mois du délai.** 27 mesures, soit 23,3 % des mesures adoptées lors de la session 2020-2021, sont ainsi concernées. Peu observé lors de la session 2019-2020 (5 mesures, soit 4 %), ce phénomène a également pu être observé

lors de la session 2018-2019 avec 25 mesures adoptées (soit 26 %) lors du dernier mois.

Délais de parution des mesures prises, hors mesures différées, en application des lois adoptées définitivement au cours de la période de référence¹

	2020-2021		2019-2020		2018-2019	
Nombre de mesures prises dans un délai :		Soit		Soit		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	19	56 %	22	59 %	11	56 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	6		17		11	
- de plus de 3 mois à 6 mois	40		31		33	
- de plus de 6 mois à 1 an	40	34,5 %	42	36 %	37	39 %
- de plus d'1 an	11	9,5 %	6	5 %	5	5 %
Total	116	100 %	118	100 %	96	100 %

c) Un taux de mise en application hors mesures différées élevé

Le taux de mise en application des lois de la période s'établit à 87 %, hors mesures différées. Il s'agit d'un taux qui s'inscrit dans la moyenne haute des taux constatés lors des précédentes années, qui s'établit légèrement au-dessus de 80 %, bien que restant en-dessous du taux d'application de la session 2018-2019 qui avait exceptionnellement atteint 93 %.

Ce taux s'explique notamment par **une proportion importante de décrets pris, contrebalancée par un taux plus faible d'arrêtés pris**. En effet, sur les 28 arrêtés attendus, hors mesures différées, 22 ont été publiés ou sont devenus sans objet. Comme cela était souligné dans le rapport précédent, il apparaît regrettable que le délai de 6 mois fixé par la circulaire de 2008 soit appliqué avec moins de diligence pour les arrêtés que pour les décrets. Or, selon les termes de cette circulaire, ce délai vaut pour toutes les mesures réglementaires, qu'il s'agisse d'un décret ou d'un arrêté.

Une autre tendance doit être soulignée : le nombre des mesures différées, quasi-inexistantes lors des sessions 2016-2017 et 2017-2018, connaît une augmentation très forte sur les trois dernières années. 7 mesures différées étaient ainsi prévues lors de la session 2018-2019 et ce nombre a plus que doublé lors de deux sessions consécutives pour s'établir à 18 mesures différées en 2019-2020 et atteindre 36 mesures différées sur la session 2020-2021, dont 6 ont d'ores et déjà été adoptées et 2 sont devenues sans objet. Ces mesures ont mécaniquement pour effet de grossir le stock des mesures en attente.

Les mesures différées recouvrent trois hypothèses :

¹ 6 mesures différées, et donc non tenues au respect du délai de 6 mois de parution des actes réglementaires, ont été prises lors de la session 2020-2021.

- Les mesures dont la prise est conditionnée par une décision préalable de la Commission européenne ;

- Les mesures pour lesquelles la loi les appelant prévoit un délai de prise supérieur à six mois ou pour lesquelles le dispositif appelant un texte réglementaire n'entre en vigueur qu'après le 31 mars 2022 ;

- Les mesures qui, bien qu'entrant dans le délai de droit commun de six mois, ont vu leur base législative modifiée avant leur adoption.

Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2015

	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018	2016-2017
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	183 ¹	167	121	98	82
Mesures prises	122	117	96	76	68
Mesures devenues sans objet	13	9	11	3	0
Mesures restant en attente	48	41	14	19	14
Dont mesures différées	28	18	7	1	0
Taux de mise en application (hors mesures différées)	87 %	83 %	93 %	81 %	83 %
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	<i>70 %</i>	<i>66 %</i>	<i>80 %</i>	<i>74 %</i>	<i>73 %</i>

d) Trois lois en attente d'une application Complète

(1) La loi « DDADUE » en matière économique et financière de 2020

La loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière, dite « DDADUE », **se distingue du reste des lois de la session par le nombre particulièrement important d'habilitations à légiférer par voie d'ordonnance qu'elle contient. Elle en prévoit ainsi 19, sur un total de 21 pour la session**, les deux autres étant prévues par la LFI pour 2021.

De plus, **l'intégralité de ces habilitations a été consommée par le Gouvernement** et les 19 ordonnances avaient été adoptées au 31 mars 2022.²

En dehors des habilitations à légiférer par ordonnance, la loi « DDADUE » appelait 39 mesures d'application réglementaires, dont 37 ont été publiées avant le 31 mars 2022, et une est devenue sans objet, soit un taux d'application de 97 %. La mesure restante est différée.

La loi « DDADUE » est ainsi intégralement applicable. Seul un arrêté reste à prendre et il s'agit d'une mesure différée.

¹ Hors mesures devenues sans objet et dont 2 mesures éventuelles.

² Le détail des habilitations à légiférer par ordonnance est décrit dans la deuxième partie du rapport.

Loi « DDADUE »	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				Total	Dont mesures non différées	Dont mesures différées ¹
Tout type	39	37	1	1		1
Décret	36	35	1	0	0	0
Arrêté	3	2	0	1	0	1

La loi « DDADUE », comme son nom l'indique, visait à tirer les conséquences d'évolutions du droit de l'Union européenne. Aussi cette loi comporte-t-elle de nombreuses habilitations à légiférer par ordonnance portant sur des sujets très variés.

L'article 13 vise à faire évoluer le dispositif actuel de contrôle **des flux d'argent liquide en procédant à une refonte globale des dispositifs législatifs, en créant un cadre spécifique pour les flux d'argent liquide « non accompagnés » et en organisant divers aménagements.**

Les personnes physiques doivent en effet déclarer auprès de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), lors du passage d'une frontière avec un autre État, membre ou non de l'Union européenne, ou lors de leur passage en provenance ou vers les territoires d'outre-mer, les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, **les sommes, titres ou valeurs qu'elles transportent lorsque leur valeur est supérieure ou égale à 10 000 euros.**

Le contrôle sur les flux d'argent liquide dit « *non accompagné* » créé par le présent article **comprend une obligation de divulgation à la demande des services douaniers, pesant sur l'expéditeur, le destinataire ou leur représentant.**

L'article **étend la possibilité de rétention temporaire de l'argent liquide correctement déclaré ou d'un montant inférieur à 10 000 euros** dès lors qu'il existe des indices que cet **argent pourrait être lié à une activité criminelle** au sens de la directive (UE) n° 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

Des garanties sont également prévues, l'article faisant également évoluer l'encadrement du dispositif de retenue temporaire d'argent liquide par les services des douanes, sous le contrôle du Procureur de la République au-delà d'un délai de quatre-vingt-dix jours.

¹Dispositions dont l'entrée en vigueur est prévue au-delà de la période de contrôle, il s'agit d'une mesure en attente mais non hors délai.

Enfin, le présent article crée un recours spécifique contre les décisions de retenue temporaire de l'argent liquide.

À l'initiative du rapporteur, le Sénat a précisé le dispositif afin de renvoyer explicitement la définition de la notion d'argent liquide au règlement (UE) n° 2018/1672 du 23 octobre 2018.

L'article 13 renvoie à deux décrets, dont un décret en Conseil d'État, qui ont été pris dans les six mois après la publication de la loi. Il s'agit respectivement du décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger et du décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.

L'article 21 modifie l'article L. 112 B du livre des procédures fiscales (LPF) afin de permettre à l'administration fiscale de publier certaines informations relatives aux bénéficiaires d'aides d'État (nom et identifiant du bénéficiaire ; région et secteur d'activité ; instrument, date, objectif et autorité d'octroi de l'aide). Cet article prévoit, pour l'élément d'aide et s'agissant du montant des aides individuelles, que les informations publiées par l'administration fiscale indiquent si le montant de l'aide est compris dans les tranches de montant listées par arrêté du ministre chargé de budget, en fonction des règles de transparence définies par la Commission européenne pour chaque catégorie d'aide.

L'arrêté a été pris dans les six mois, le 31 mai 2021¹. Il établit, comme prévu aux termes de l'article L. 112 B du LPF, les tranches de montant qui doivent servir à la publication des informations concernant les bénéficiaires d'aides d'État à caractère fiscal.

L'article 36² de la loi « DDADUE » transpose les directives régissant la coordination, à l'échelle de l'UE, des législations nationales couvrant tous les médias audiovisuels, qu'il s'agisse des services de télévision traditionnels ou des services de médias audiovisuels à la demande. Il s'agit de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 sur les services de médias audiovisuels dite « SMA », modifiée et actualisée par la directive 2018/13/UE du 14 novembre 2018.

Ses principaux objectifs sont d'étendre certaines règles audiovisuelles aux plateformes de partage de vidéos ainsi qu'au contenu audiovisuel partagé sur certains services de médias sociaux, en particulier les obligations d'investissement dans la production ; assouplir les restrictions

¹ Arrêté du 31 mai 2021 pris pour l'application de l'article L. 112 B du livre des procédures fiscales.

² Dont l'examen avait été délégué à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

applicables à la télévision ; renforcer la promotion des contenus européens ; protéger les enfants et lutter plus efficacement contre les discours haineux ; renforcer l'indépendance des autorités de régulation nationales.

La directive devait avoir été transposée le 19 septembre 2020 au plus tard.

Cette transposition était très attendue par les producteurs, pour les **investissements significatifs qu'elle pourrait générer de la part des plateformes de vidéo en ligne**. La période de confinement a de plus démultiplié l'importance des plateformes en ligne, et fragilisé corrélativement toute la filière en France et en Europe.

L'article 36 a donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020. Un projet de loi de transposition a été déposé le 21 mars 2021 sur le Bureau du Sénat mais n'a pas fait l'objet d'un examen en séance publique.

Par ailleurs, l'article 36 prévoyait dans l'habilitation à légiférer par ordonnance que celle-ci devait prévoir des décrets. Deux décrets et un décret en Conseil d'État étaient ainsi prévus. Les deux décrets ont été adoptés, il s'agit des décrets n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande et n° 2021-73 du 26 janvier 2021 fixant le délai prévu à l'article 28 de l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 pour la conclusion d'un nouvel accord rendu obligatoire portant sur les délais applicables aux différents modes d'exploitation des œuvres cinématographiques. Le décret en Conseil d'État est quant à lui devenu sans objet.

L'article 36 de la loi disposait ainsi que l'ordonnance contiendrait une disposition *« prévoyant les conditions dans lesquelles peuvent être définis par décret en Conseil d'État, à défaut d'accord professionnel rendu obligatoire dans les conditions prévues à l'article L. 234-1 du code du cinéma et de l'image animée, dans un délai déterminé par décret et qui ne peut être supérieur à six mois à compter de la publication de l'ordonnance prise sur le fondement du présent g et jusqu'à l'entrée en vigueur d'un tel accord, les délais aux termes desquels une œuvre cinématographique peut être mise à la disposition du public par un éditeur de services de médias audiovisuels à la demande ou diffusée par un éditeur de services de télévision. »*

Cet article renvoyait donc à un décret en Conseil d'État **sauf en cas d'adoption d'un accord professionnel**. **L'accord sur la chronologie des médias a été adopté le 24 janvier 2022** et étendu par arrêté ministériel le 5 février 2022. Le recours à ce décret devient donc sans objet.

Tableau récapitulatif des mesures adoptées en application de la loi 2020-1508 dite « DDADUE »

Article	Mesure prévue	Objet	Texte adopté
13 Div I 1°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 152-1 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, vers un État membre de l'Union européenne ou en provenance d'un tel État.	Décret n° 20210-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 2°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, lorsque de l'argent liquide, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros fait partie d'un envoi en provenance d'un autre État membre de l'Union européenne ou vers un tel État, sans l'intervention d'un porteur, les agents des douanes peuvent exiger que l'expéditeur ou le destinataire ou leur représentant, selon le cas, fasse une déclaration de divulgation et délai dans lequel cette déclaration doit être faite.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 2°	Décret	« Art. L. 152-1-2. – I. – L'obligation de déclaration et l'obligation de divulgation mentionnées aux articles L. 152-1 et L. 152-1-1 ne sont pas réputées exécutées si les informations fournies sont incorrectes ou incomplètes ou si l'argent liquide n'est pas mis à disposition de l'administration des douanes à sa demande, à l'occasion d'un contrôle lors d'un transport. Il en va de même lorsque la déclaration de divulgation n'est pas établie dans le délai applicable. « II. – Les obligations mentionnées au I sont également considérées comme non exécutées si les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ne sont pas accompagnées des documents dont la production permet de justifier de sa provenance. Un décret fixe la liste de ces documents et leurs modalités de transmission. »	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.

13 Div I 4°	Décret en CE	Liste des informations que le porteur, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide, ou leur représentant, selon le cas, sont tenus de fournir à l'administration des douanes.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div 6°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 721-2 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, en provenance ou à destination de l'étranger.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div 7°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, lorsque de l'argent liquide, d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros fait partie d'un envoi en provenance ou à destination de l'étranger, sans l'intervention d'un porteur, les agents des douanes peuvent exiger que l'expéditeur ou le destinataire ou leur représentant, selon le cas, fasse une déclaration de divulgation et délai dans lequel cette déclaration doit être faite.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div 7°	Décret	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.
13 Div I 9°	Décret en CE	Liste des informations que le porteur, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide, ou leur représentant, selon le cas, sont tenus de fournir à l'administration des douanes.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 11°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 741-4 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide, d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP, en provenance ou à destination de l'étranger.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.

13 Div I 12°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, lorsque de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP fait partie d'un envoi en provenance ou à destination de l'étranger, sans l'intervention d'un porteur, les agents des douanes peuvent exiger que l'expéditeur ou le destinataire ou leur représentant, selon le cas, fasse une déclaration de divulgation et délai dans lequel cette déclaration doit être faite.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 12°	Décret	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 5 966 500 francs CFP afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.
13 Div I 14°	Décret	Liste des informations que le porteur, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide, ou leur représentant, selon le cas, sont tenus de fournir à l'administration des douanes.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 16°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 751-4 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP, en provenance ou à destination de l'étranger.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 17°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, lorsque de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP fait partie d'un envoi en provenance ou à destination de l'étranger, sans l'intervention d'un porteur, les agents des douanes peuvent exiger que l'expéditeur ou le destinataire ou leur représentant, selon le cas, fasse une déclaration de divulgation et délai dans lequel cette déclaration doit être faite.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 17°	Décret	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 5 966 500 francs CFP afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.

13 Div I 21°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 761-3 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP, en provenance ou à destination de l'étranger.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 22°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, lorsque de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 1 193 317 francs CFP fait partie d'un envoi en provenance ou à destination de l'étranger, sans l'intervention d'un porteur, les agents des douanes peuvent exiger que l'expéditeur ou le destinataire ou leur représentant, selon le cas, fasse une déclaration de divulgation et délai dans lequel cette déclaration doit être faite.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 22°	Décret	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 5 966 500 francs CFP afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.
13 Div I 24°	Décret en CE	Liste des informations que le porteur, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide, ou leur représentant, selon le cas, sont tenus de fournir à l'administration des douanes.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger
13 Div I 26°	Décret en CE	Conditions d'application de l'article L. 771-1 du code monétaire et financier relatif à la déclaration auprès de l'administration des douanes que doivent faire les porteurs transportant de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 10 000 euros, en provenance ou à destination de l'étranger.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
13 Div I 27°	Décret en CE	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.

13 Div I 27°	Décret	Liste et modalités de transmission des documents devant accompagner les déclarations portant sur de l'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros afin de justifier de sa provenance.	Décret n° 2021-721 du 4 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration des flux d'argent liquide d'un montant égal ou supérieur à 50 000 euros ou à 5 966 500 francs CFP.
13 Div I 29°	Décret en CE	Liste des informations que le porteur, l'expéditeur ou le destinataire de l'argent liquide, ou leur représentant, selon le cas, sont tenus de fournir à l'administration des douanes.	Décret n° 2021-704 du 2 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de divulgation auprès de l'administration des douanes des flux d'argent liquide entre la France et l'étranger.
21.	Arrêté	Transparence des aides fiscales d'État.	Arrêté du 31 mai 2021 pris pour l'application de l'article L. 112 B du livre des procédures fiscales.
30 Div I	Décret en CE	Autoriser les collectivités et leurs groupements à accorder des aides aux vétérinaires assurant des soins aux animaux d'élevage dans les zones rurales à faible densité d'élevages et caractérisées par une offre insuffisante de soins à ces animaux. Le dispositif permettra d'aider les vétérinaires intervenant dans ces zones, définies par un arrêté du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sans qu'ils y soient nécessairement installés. L'octroi de ces aides est subordonné à la signature d'une convention prévoyant notamment un engagement tant sur une durée d'exercice que sur la continuité et la permanence des soins à ces animaux.	Décret n° 2021-578 du 11 mai 2021 pris pour l'application du I de l'article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales et relatif aux aides aux vétérinaires contribuant à la protection de la santé publique et assurant la permanence et la continuité des soins aux animaux d'élevage dans les zones définies à l'article L. 241-13 du code rural et de la pêche maritime.
30 Div I	Décret	Conditions générales d'attribution, montants maximaux ainsi que, le cas échéant, modalités de remboursement total ou partiel et réévaluation des indemnités d'étude et de projet professionnel vétérinaire et de logement et de déplacement aux élèves et aux étudiants mentionnés au 2° de l'article L. 243-3 du code rural et de la pêche maritime.	Décret n° 2021-579 du 11 mai 2021 relatif aux indemnités attribuées aux étudiants vétérinaires prévues à l'article L. 1511-9 du code général des collectivités territoriales et modifiant le code général des collectivités territoriales.

30 Div. II	Arrêté	Fixation par arrêté des zones caractérisées par une offre insuffisante de soins et un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage, dans les zones rurales à faible densité d'élevages en prenant en compte les données fournies par l'organisme mentionné au dernier alinéa du II de l'article L. 242-1 du code rural et de la pêche maritime.	Arrêté du 8 novembre 2021 pris pour application de l'article L. 241-13 du code rural et de la pêche maritime et relatif à la désignation de zones caractérisées par une offre insuffisante de soins et un suivi sanitaire insuffisant des animaux d'élevage, dans les zones rurales à faible densité d'élevages [abrogé]
36 Div. I. 2° d)	Décret en CE	Conséquences d'un arrêt de la CJUE du 8 septembre 2020 qui fragilise les organismes de gestion collective.	Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande. L'existence de ce décret est prévue dans la description du contenu de l'ordonnance dont l'adoption est prévue au I de l'article 36.
36 Div. I. 2° g)	Décret	Conséquences d'un arrêt de la CJUE du 8 septembre 2020 qui fragilise les organismes de gestion collective.	Décret n° 2021-73 du 26 janvier 2021 fixant le délai prévu à l'article 28 de l'ordonnance n° 2020-16 2 du 21 décembre 2020 pour la conclusion d'un nouvel accord rendu obligatoire portant sur les délais applicables aux différents modes d'exploitation des œuvres cinématographiques. L'existence de ce décret est prévue dans la description du contenu de l'ordonnance dont l'adoption est prévue au I de l'article 36.

<p>37 Div. III. 7°</p>	<p>Décret en CE</p>	<p>Les deuxième et dernière phrases du IV de l'article L. 464-2 du code de commerce sont remplacées par quatre phrases ainsi rédigées : « <i>Le rapporteur général informe le commissaire du Gouvernement de la démarche engagée par l'entreprise. Il informe l'entreprise par écrit, le cas échéant, de son éligibilité à une exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires encourues et lui indique les conditions de coopération définies par l'Autorité de la concurrence. Lors de la décision prise en application du I du présent article, l'Autorité peut, si ces conditions ont été respectées, accorder une exonération de sanctions pécuniaires proportionnée à la contribution apportée à l'établissement de l'infraction. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'organisation et d'application de cette procédure.</i> »</p>	<p>Décret n° 2021-568 du 10 mai 2021 relatif à la procédure d'exonération totale ou partielle des sanctions pécuniaires prévue au IV de l'article L. 464-2 du code de commerce.</p>
<p>39 3°</p>	<p>Décret en CE</p>	<p>Modalités d'application de l'article L. 35-1 du code des postes et des communications électroniques relatif à l'obligation pour le service universel des communications électroniques de permettre à tout utilisateur final d'avoir accès, en position déterminée, à un tarif abordable : 1° A un service d'accès adéquat à l'internet haut débit ; 2° A un service de communications vocales. Contenu de chacune des composantes du service universel.</p>	<p>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.</p>
<p>39 5°</p>	<p>Décret en CE</p>	<p>Modalités d'application de l'article L. 35-2 du code des postes et des communications électroniques relatif à la possibilité pour le ministre chargé des communications électroniques d'exiger des opérateurs qu'ils offrent des options, des formules tarifaires ou des réductions tarifaires qui diffèrent de celles offertes dans des conditions normales d'exploitation commerciale aux utilisateurs finals disposant de faibles revenus ou ayant des besoins sociaux particuliers.</p>	<p>Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.</p>

39 8°	Décret en CE	Modalités d'application de l'article L. 35-3 du code des postes et des communications électroniques, notamment les conditions dans lesquelles les tarifs du service universel et sa qualité sont contrôlés et les cas dans lesquels les tarifs du service universel peuvent faire l'objet d'une opposition ou d'un avis préalable de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.	Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.
39 8°	Décret en CE	Modalités d'application de l'article L. 35-4 du code des postes et des communications électroniques relatif à l'information du ministre chargé des communications électroniques ainsi que de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse par tout opérateur désigné en application de l'article L. 35-3 dudit code qui a l'intention de céder une partie substantielle ou la totalité de ses actifs de réseau d'accès local à une entité juridique distincte.	Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.
39 10°	Décret en CE	Montant de chiffre d'affaires en-deçà duquel les opérateurs sont exonérés de contribution au financement du service universel.	Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.
39 10°	Décret en CE	Modalités d'application de l'article L. 35-5 du code des postes et des communications électroniques, notamment les conditions d'attribution, les méthodes de l'évaluation qui répondent à des exigences de transparence et de publicité, de la compensation et du partage des coûts nets du service universel ainsi que des modalités de gestion du fonds de service universel des communications électroniques. Détermination des catégories d'activités pour lesquelles, en raison de leur nature, les opérateurs ne sont pas tenus de participer au financement des coûts imputables aux obligations de service universel.	Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021 portant diverses mesures de transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen.

Une seule mesure d'application de la loi « DDADUE », un arrêté prévu à l'article 40, reste à prendre. Toutefois il s'agit d'une mesure différée ne devant entrer en vigueur qu'au 31 décembre 2023.

Tableau récapitulatif des mesures prévues par la loi 2020-1508 dite « DDADUE » non adoptées

Article	Mesure Prévue	Objet
36 Div. I. 2° g)	Décret en CE	Devenue sans objet.
40 Div I.	Arrêté	Transposition des dispositions de la directive portant code européen des communications électroniques relatives au service universel - mesure différée.

(2) La loi de finances pour 2021 : une application partielle, majoritairement liée à des mesures dont l'entrée en vigueur est différée

L'essentiel des mesures des lois de la session 2020-2021 renvoyant à un texte réglementaire étaient prévues par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, qui concentrait ainsi 69,6 % de ces mesures sur l'ensemble des lois contrôlées.

Le nombre des dispositions réglementaires prévues par la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 est stable par rapport à celui des LFI pour 2019 et 2020. En effet, 127 dispositions¹ de la LFI pour 2021 appelaient un texte réglementaire d'application, 125 pour la LFI pour 2020 et 121 pour la LFI pour 2019.

Au 31 mars 2022, sur ces 127 mesures attendues, 71 mesures ont été prises, 11 sont devenues sans objet, et 45 mesures demeurent en attente (36 décrets, 8 arrêtés et 1 mesure par voie réglementaire) dont 28 sont en fait des mesures différées qui ont vocation à être prises ultérieurement.

Le tableau ci-dessous donne le détail du nombre de mesures par statut et type de texte :

LFI pour 2021	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				Total	Dont mesures non différées	Dont mesures différées ²
Tout type	127	71	11	45	17	28
Décret	98	54	8	36	12	24
Arrêté	27	16	3	8	5	3
Voie réglementaire	2	1	0	1	0	1

¹ Dont 11 sont devenues sans objet.

² Dispositions dont l'entrée en vigueur est prévue au-delà de la période de contrôle, il s'agit d'une mesure en attente mais non hors délai.

Il permet de remarquer notamment que le taux d'application varie en fonction du type de mesure. Le taux d'application est en effet plus élevé pour les décrets (83,7 % des mesures non différées ont été prises) que pour les arrêtés (76 % des arrêtés non différés ont été pris à ce jour).

La LFI pour 2021 contenait enfin deux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance. Une ordonnance a été adoptée sur la base de ces habilitations au 31 mars 2022.

Enfin, on peut relever l'adoption de 31 décrets et 4 arrêtés non prévus par le texte de la LFI pour 2021 sur le fondement de cette dernière.

(a) Au 31 mars 2022, 71 mesures ont été prises dans des secteurs variés

(i) Créances publiques

L'article 160 de la loi de finances initiale pour 2021 **harmonise les procédures de recouvrement forcé des créances publiques** (clarification et extension de la procédure de mise en demeure de payer, alignement des délais de prescription, harmonisation des modalités d'imputation du paiement partiel sur les créances publiques, extension des compétences des huissiers des finances publiques). Plusieurs textes réglementaires étaient prévus :

- un décret en Conseil d'État, prévu à l'article L. 257 du livre des procédures fiscales (LPF) tel que modifié par l'article 160 de la LFI pour 2021, devait préciser les modalités d'application de l'article L. 257 du LPF, portant sur la procédure de mise en demeure de payer ;

- un décret devait fixer la date d'entrée en vigueur du 8° du I de l'article 160 de la LFI pour 2021, relatif aux compétences des huissiers des finances publiques et de tout agent habilité à exercer des poursuites au nom du comptable public. La date d'entrée en vigueur ne pouvait être plus tardive que le 1^{er} janvier 2022 ;

- un décret devait fixer la date d'entrée en vigueur du 4° du I et du 1° du II de l'article 160 de la LFI pour 2021, portant sur les règles d'imputation par le comptable public du paiement partiel d'une créance sur le principal de celle-ci. La date d'entrée en vigueur ne pouvait être plus tardive que le 1^{er} janvier 2024.

Moins de six mois après la publication de la LFI pour 2021, un même décret a été pris pour les **dates d'entrée en vigueur**, le **24 juin 2021** (décret n° 2021-800 du 24 juin 2021 fixant les dates d'entrée en vigueur des 4° et 8° du I et du 1° du II de l'article 160 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021). Les dates d'entrée en vigueur sont fixées : au 1^{er} juillet 2021 pour le 8° du I de l'article 160 de la LFI pour 2021, au

1^{er} juillet 2022 pour le 1^o du II de l'article 160, et, selon la procédure concernée, au lendemain du décret ou au 1^{er} juillet 2022 pour le 4^o du I de l'article 160. Les bornes maximales fixées par le législateur sont donc respectées, et même très largement pour celles les dispositions devant entrer en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2024.

Concernant le **décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 257 du LPF**, il a été pris le **23 septembre 2021**, soit **moins de neuf mois** après la publication de la LFI pour 2021 (décret n° 2021-1221 du 23 septembre 2021 relatif aux mesures d'harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques et aux compétences territoriales des huissiers des finances publiques). Le fait qu'il ait été publié sous ce délai peut, pour partie, se justifier par deux éléments : 1) la nécessité d'une publication postérieure au décret portant les dates d'entrée en vigueur ; 2) le fait que l'avis du comité technique de réseau de la direction générale des finances publiques a été rendu le 19 avril 2021.

(ii) Mesures relatives à la fiscalité écologique et la fiscalité énergétique

En raison de la nette diminution des coûts d'installation des centrales photovoltaïques entre 2006 et 2010, **l'article 225** prévoit la réduction du tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête supérieure à 250 kilowatts pour les contrats signés en application des arrêtés tarifaires publiés au cours de cette période (les arrêtés tarifaires dits S06, S10 et S10B). Aux termes de l'article, la révision tarifaire doit permettre que la rémunération des capitaux immobilisés n'excède pas un niveau « raisonnable ». La disposition prévoit aussi une procédure d'appel ouverte à la demande du producteur.

L'article 225 prévoit qu'un décret en Conseil d'État et un arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), précisent les modalités d'application du dispositif.

En raison des vives inquiétudes manifestées par la filière au cours de la procédure de consultation des textes réglementaires d'application, conduite à compter du mois de juin 2021, Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la commission des finances, a conduit une mission de contrôle sur l'application réglementaire des dispositions de l'article 225. Ses constats et ses observations figurent dans son rapport d'information n° 864 fait au nom de la commission des finances sur la révision des tarifs d'achats des contrats photovoltaïques signés entre 2006 et 2011 du 29 septembre 2021¹.

¹ <http://www.senat.fr/rap/r20-864/r20-864.html>.

La procédure d'élaboration des textes réglementaires d'application de l'article 225 a été particulièrement laborieuse et chaotique. Pour tenir compte des inquiétudes formulées par le secteur, l'administration a été amenée à amender ses projets d'origine tandis que la délibération de la CRE destinée à encadrer la procédure d'appel, dite « procédure de sauvegarde », est apparue comme un autre élément déterminant de l'application des dispositions de l'article 225.

Au terme de cette procédure, les deux textes réglementaires prévus par l'article 225 ont finalement été publiés le 26 octobre 2021 : le décret n° 2021-1385 du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et l'arrêté du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Dans le prolongement du contrôle et du rapport d'information de Mme Christine Lavarde, la commission des finances fera preuve de vigilance quant à l'application des dispositions prévues à l'article 225 et notamment à l'application de la clause de sauvegarde, dont la mise en œuvre a été sollicitée par 371 des 436 installations concernées par la clause.

(iii) Mesures relatives au secteur culturel

Les articles 118 et 145 de la loi de finances pour 2021 aménagent le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguées d'œuvres cinématographique et audiovisuelle, prévu à l'article 220 *sexies* du code général des impôts, afin de l'étendre aux œuvres d'adaptation audiovisuelle de spectacle et majorer son taux, s'agissant des œuvres documentaires.

Le décret n° 2021-1854 du 28 décembre 2021 pris pour l'application de ces articles met à jour la liste des dépenses éligibles au crédit d'impôt, crée un barème spécifique permettant de déterminer les œuvres d'adaptation audiovisuelle de spectacles qui y sont éligibles et fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions visant les œuvres documentaires.

Sa parution tardive a pu susciter certaines interrogations : la production des œuvres d'adaptation audiovisuelle de spectacles s'inscrit dans un temps relativement long (1 à 4 mois) nécessitant une prise en compte de tous les paramètres, notamment financiers, l'adoption de ce décret deux jours avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif a pu susciter une réserve quant à l'efficacité du dispositif voté, censé accompagner la relance de la production dans un contexte de sortie de la crise sanitaire.

Cependant, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), chargé de délivrer les agréments à titre provisoire aux entreprises qui souhaitent bénéficier de ce crédit d'impôt, a facilité le dépôt des demandes d'agréments lors de la période de sortie de crise. Il a été permis aux entreprises de déposer leur dossier de demande d'agrément provisoire au cours de l'année 2021. En effet, dans la mesure où le dépôt des demandes d'agrément provisoire, dont la date de réception par le CNC sert de point de départ à la prise en compte des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt, doit être réalisé avant le début des prises de vues, cette possibilité a permis aux entreprises de ne pas être privées du bénéfice du dispositif au moment de son entrée en vigueur.

Une fois le décret d'application publié, les services du CNC ont pu vérifier l'éligibilité des projets présentés par les entreprises de production déléguées et délivrer, le cas échéant, les agréments.

Seules 29 demandes d'agrément déposées auprès du CNC, soit 25 % des demandes déposées en 2021, n'ont pas été maintenues parce qu'elles ne réunissaient pas les conditions cumulatives de coût de production par minute et de dépenses éligibles nécessaires. Les tournages de ces projets n'ont pas été annulés pour autant et ils ont pu bénéficier des aides du CNC.

(iv) Mesures prises relatives à la fiscalité et au financement de la politique urbaine

L'article 155 de la loi de finances initiale pour 2021 organise le **transfert de la collecte de la taxe d'aménagement à la direction générale des finances publiques**, modifie ses modalités de déclaration et sa date d'exigibilité et abroge le versement pour sous-densité. Deux textes réglementaires devaient permettre la bonne application de ces modifications :

- aux termes de l'article 331-14 du code de l'urbanisme, tel que modifié par l'article 155 de la LFI pour 2021, lorsque les communes ou les EPIC bénéficiaires de la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement fixent des taux différents de la taxe par secteurs de leur territoire, **ces secteurs doivent être définis et présentés par référence aux documents cadastraux, selon des modalités définies par décret ;**

- un décret devait également définir **les modalités selon lesquelles les redevables de la taxe d'aménagement devaient**, dans un délai de 90 jours à compter de la date d'exigibilité de la taxe, **déclarer les éléments nécessaires à son établissement ;**

- un **troisième décret** devait enfin **prévoir l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions ayant trait au transfert du recouvrement de la taxe d'aménagement à la DGFIP**, avec une date butoir prévue au 1^{er} janvier 2023.

À noter que l'**article 155** porte également une **demande d'habilitation du Gouvernement** à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'harmonisation des procédures de recouvrement, de gestion et de contrôle de la taxe d'aménagement, de la redevance d'archéologie préventive et de la taxe pour la création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage.

Le premier décret a été pris le 4 novembre 2021 (décret n° 2021-1452 du 4 novembre 2021 pris pour l'application des articles L. 331-14 et L. 331-15 du code de l'urbanisme), soit plus de 10 mois après la publication de la LFI pour 2021. Toutefois, ces nouvelles dispositions ne devaient entrer en vigueur **qu'à compter du 1^{er} janvier 2022** – même si le nouveau formalisme s'applique aux délibérations des communes et des EPCI adoptées avant le 30 novembre 2021 et prenant effet au 1^{er} janvier 2022. Par ailleurs, l'avis du comité des finances locales a été rendu le 20 juillet 2021 et celui du conseil national d'évaluation des normes le 9 septembre 2021.

Le deuxième décret prévu est devenu sans objet, l'article L. 331-19 du code de l'urbanisme auquel il se rapportait ayant été modifié par l'article 112 de la loi de finances initiale pour 2022.

Le troisième décret, qui concerne plus spécifiquement l'entrée en vigueur de mesures ayant trait au transfert du recouvrement de la taxe d'aménagement à la DGFIP, n'a pas encore été pris. Ce délai peut d'une part s'expliquer par la date limite prévue au 1^{er} janvier 2023, échéance qui semble logique eu égard à l'ampleur des adaptations à mener pour assurer le transfert du recouvrement de la TA à la DGFIP, et d'autre part par le fait que les dispositions de ce décret devront certainement **tenir compte des modifications apportées par l'ordonnance**, dont le délai de publication n'est pas encore échu.

Quant à l'**ordonnance**, elle devait être prise dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi de finances initiale pour 2021 : **ce délai n'étant pas encore échu**, l'absence de présentation de l'ordonnance n'appelle aucun commentaire particulier. Le Sénat avait proposé de supprimer l'habilitation.

(v) Mesures relatives à la fiscalité locale

L'**article 74** prévoit la **reconduction en 2021 du mécanisme de garantie des ressources fiscales et domaniales des communes EPCI à fiscalité propre qui avait été mis en place en 2020** par l'article 21 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Il garantit au titre de 2021 aux collectivités concernées un niveau de ressources égal à la moyenne des recettes fiscales constatées entre 2017 et 2019.

Le décret n° 2021-1514 du 22 novembre 2021 modifiant le décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 met en œuvre cette reconduction pour 2021.

L'article 252 prévoit diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) en 2021 et des fonds de péréquation horizontale.

Le 9° du II de l'article 252 prévoit la création, à partir de 2022, d'un fonds de péréquation des ressources régionales, destiné à renforcer la solidarité financière entre les collectivités mentionnées au A du IV de l'article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et alimenté par un prélèvement effectué sur les douzièmes prévus à l'article L. 4331-2-1 déterminé à partir de critères de ressources et de charges par modification de l'article L. 4332-9-I du CGCT.

Les modalités d'application de ces dispositions, notamment pour ce qui concerne les critères de ressources et de charges devaient être précisés par décret en Conseil d'État.

Toutefois, les dispositions du 9° du II de l'article 252 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 ont été abrogées par l'article 196 de la LFI pour 2022.

Cet article 196 prévoit de nouvelles modalités de financement de ce fonds de solidarité régionale, modalités qui devront faire l'objet d'un décret en Conseil d'État.

Le décret mentionné à l'article 252 de la LFI pour 2021 n'a donc plus lieu d'être mais un décret d'application de l'article 196 de la LFI pour 2022 devra être pris en cours d'année 2022.

Par ailleurs, le 2° du A du III de l'article 252 prévoit que les indicateurs financiers prévus aux articles L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-6 (abrogé) et L. 2336-2 du CGCT de chaque commune ou ensemble intercommunal sont chacun majorés ou minorés d'une fraction de correction qui doit être déterminée par un décret en Conseil d'État.

Cependant, l'article 194 est venu modifier la rédaction des articles L. 2334-4, L. 2334-5, L. 2334-6 et L. 2336-2 du CGCT rendant ainsi caduque la nécessité d'un décret.

Enfin, le IV de l'article 252 précise que ses modalités d'application et le calcul des populations par âge prévues au 5° de l'article L. 2334-23-2, au c du 1° du I de l'article L. 3334-10 et au 4° du IV de l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales sont précisées par un décret en Conseil d'État.

À cet effet, le décret n° 2021-653 du 26 mai 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales précise que le nombre d'enfants de trois ans à seize ans, le nombre d'enfants de onze à quinze ans et le nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans pris en compte pour les collectivités de Mayotte sont ceux établis par l'Institut national de la statistique et des études économiques au titre du recensement de population de 2017, multipliés par le taux d'évolution mentionné au IV de l'article 252 de la loi du 29 décembre 2020 susvisée.

L'article 223 adapte le dispositif fiscal des zones de restructuration de la défense, qui ne concerne actuellement plus que huit sites en France. Cette extension doit permettre son application au dernier contrat de redynamisation de site de défense, qui concerne le territoire de Châteaudun, signé le 30 décembre 2019. L'article prévoit également une prorogation de deux ans pour des dispositifs zonés de soutien :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les zones d'aide à finalité régionale (AFR) ;
- les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME) ;
- les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- les bassins urbains à dynamiser (BUD) ;
- les zones de développement prioritaire (ZDP).

Ces prorogations s'expliquent par une volonté du Gouvernement de réformer l'ensemble de ces dispositifs. Une mission relative aux zones de revitalisation rurales a ainsi été confiée en janvier 2022 par le Premier ministre aux sénateurs de la commission des finances Bernard Delcros et Frédérique Espagnac ainsi qu'à leurs collègues députés Anne Blanc et Jean-Noël Barrot. Les conclusions de cette mission ont été rendues en mars 2022 et devraient constituer une première étape dans la réforme des dispositifs de zonage.

Pour son application, l'article renvoyait à un arrêté de zonage des zones de restructuration de la défense. Il s'agit de l'arrêté du 20 août 2021 modifiant l'arrêté du 1^{er} septembre 2009 relatif à la délimitation des zones de restructuration de la défense.

(vi) *Autres mesures*

L'article 198 instaure **un nouveau dispositif de garantie de l'État pour les projets immobiliers des établissements français d'enseignement à l'étranger**. Il permet à l'État d'octroyer sa garantie directement aux prêts contractés par ces établissements, sous certaines conditions. Un **arrêté du ministre chargé de l'économie** devait définir les prêts couverts par la garantie, les opérations financées et les établissements de crédits visés par ce nouveau dispositif, ainsi que les caractéristiques de la garantie et sa rémunération. Un arrêté devra également définir la composition de la commission interministérielle chargée de donner un avis avant l'octroi de la garantie.

L'**arrêté du 2 avril 2021** pris en application de l'article 198 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, **moins de quatre mois** après la publication de la LFI pour 2021, définit les caractéristiques des prêts susceptibles de faire l'objet d'une garantie de l'État, les caractéristiques de la garantie de l'État, les règles régissant l'instruction des dossiers de demande et d'octroi de la garantie et les règles régissant la renégociation d'un prêt faisant l'objet d'une garantie de l'État accordée antérieurement à la réforme du dispositif de garantie. Cet arrêté précise également la composition de la commission chargée de donner un avis avant l'octroi de la garantie. La garantie de l'État a par ailleurs été octroyée pour la première fois sous ce format le 18 juin 2021, dans le cadre d'une renégociation (arrêté du 18 juin 2021 accordant la garantie de l'État, à l'occasion d'une renégociation de prêt, à la Banque Transatlantique pour un emprunt contracté par le Wembley Educational Charitable Trust, Londres).

L'ensemble des mesures prises en application de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 peuvent être retrouvées dans le dossier législatif de cette loi sur le site du Sénat.¹

Tableau récapitulatif des mesures prises en application de la LFI pour 2021

Article	Mesure prévue	Objet	Mesure prise
22 Div I 2°	Décret	Montant que ne peut excéder la rémunération incluant les charges sociales, du ou des dirigeants correspondant à leur participation directe à la création et à l'exploitation du spectacle (dans le cadre du crédit d'impôt calculé au titre des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation de représentations théâtrales d'œuvres dramatiques).	Décret n° 2021-655 du 26 mai 2021 relatif au crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques prévu à l'article 220 <i>sexdecies</i> du code général des impôts.

¹ <http://www.senat.fr/application-des-lois/pjlf2021.html>.

22 Div I 2°	Décret	Montant limite par nuitée des frais d'hébergement qui ne peut être supérieur à 270 euros (dans le cadre du crédit d'impôt calculé au titre des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation de représentations théâtrales d'œuvres dramatiques).	Décret n° 2021-655 du 26 mai 2021 relatif au crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques prévu à l'article 220 <i>sexdecies</i> du code général des impôts.
22 Div I 2°	Décret	Modalités de fonctionnement du comité des experts chargé de rendre un avis sur la demande d'agrément provisoire et conditions de délivrance de cet agrément.	Décret n° 2021-655 du 26 mai 2021 relatif au crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques prévu à l'article 220 <i>sexdecies</i> du code général des impôts.
27 Div I 3°	Arrêté	L'article concrétise une mesure annoncée par le Gouvernement dans le cadre du plan de relance, en proposant un crédit d'impôt réservé aux petites et moyennes entreprises (PME) pour les dépenses exposées en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments à usage tertiaire dont elles sont propriétaires ou locataires et qu'elles affectent à l'exercice de leur activité économique.	Arrêté du 29 décembre 2020 relatif aux équipements, matériaux et appareils dont l'acquisition et la pose dans un local tertiaire ouvrent droit au crédit d'impôt pour la rénovation énergétique des petites et moyennes entreprises prévu à l'article 27 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
35 Div I 2° b)	Décret	Modalités selon lesquelles les organismes à qui sont confiées les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de même nature (dépenses de recherches ouvrant droit au crédit d'impôt) sont agréés par le ministre chargé de la recherche.	Décret n° 2021-784 du 18 juin 2021 relatif à l'agrément des organismes de recherche et des experts scientifiques ou techniques auxquels les entreprises peuvent confier la réalisation d'opérations de recherche en application du d <i>bis</i> du II de l'article 244 <i>quater</i> B du code général des impôts.
50 Div II.	Décret	Personne morale à laquelle s'impose l'obligation d'information prévue à l'article L. 302-16-1 du code de la construction et de l'habitation parmi les personnes suivantes : celle pour le compte de laquelle la production du logement est réalisée, le propriétaire du logement ou le gestionnaire du logement ; Périodicité selon laquelle cette information est réalisée et les conditions dans lesquelles l'administration peut demander des éléments complémentaires ; Contenu de cette information ; Modalités selon lesquelles est réalisée cette information, notamment s'agissant du format et des conditions de transmission.	Décret n° 2021-1157 du 6 septembre 2021 relatif à l'obligation de transmission d'informations pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires définis à l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts, en application des articles L. 302-16-1 et L. 302-16-2 du code de la construction et de l'habitation.

<p>53 Div I. 2°</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Création d'un crédit d'impôt sur le revenu pour les dépenses d'acquisition et de pose de systèmes de charge pour véhicule électrique. Il codifie ce crédit d'impôt au nouvel article 200 quater C du code général des impôts.</p> <p>Ce crédit d'impôt, qui s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année de paiement de la dépense par le contribuable, est égal à 75 % du montant de la dépense, sans pouvoir dépasser 300 euros par système de charge, comme dans le barème du CITE qui s'applique actuellement.</p> <p>Il concerne les dépenses effectuées à ce titre entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2023 par les contribuables domiciliés en France, pour le logement dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale.</p> <p>Le 3 du nouvel article 200 quater C du CGI prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du budget « précise les caractéristiques techniques des systèmes de charge pour véhicule électrique requises pour l'application du crédit d'impôt ».</p> <p>Ces dépenses n'ouvrent droit au crédit d'impôt que lorsqu'elles sont facturées par l'entreprise procédant à la fourniture et à l'installation des systèmes de charge ou qui recourt à une entreprise sous-traitante pour les réaliser.</p> <p>En outre, le bénéfice du crédit d'impôt est limité, pour un même logement, à un seul système de charge pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à deux systèmes pour un couple soumis à imposition commune.</p>	<p>Arrêté du 27 mai 2021 pris pour l'application de l'article 200 quater C du code général des impôts.</p>
<p>54 Div. III-A 5° d)</p>	<p>Décret</p>	<p>Service de l'administration fiscale à qui sont transmises les délibérations concordantes du département et de la commune intéressée, prises avant le 1er juillet pour être applicables l'année suivante, décidant de la perception par le département en lieu et place de la commune de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité.</p>	<p>Décret n° 2022-129 du 4 février 2022 relatif à la part communale et à la part départementale de l'accise sur l'électricité.</p>

<p>54 Div. III-A 5° h)</p>	<p>Décret</p>	<p>Service de l'administration fiscale à qui sont transmises, au plus tard quinze jours après la date prévue pour leur adoption, les délibérations concordantes du syndicat, ou du département s'il exerce la compétence, et de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale décidant du reversement à une commune ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre par le syndicat intercommunal ou le département d'une fraction de la taxe perçue sur son territoire.</p>	<p>Décret n° 2022-129 du 4 février 2022 relatif à la part communale et à la part départementale de l'accise sur l'électricité.</p>
<p>61 Div I.</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Le II du présent article modifie l'article 67 de la loi de finances pour 2020 : le 1° du II abroge le tarif de TICGN pour le gaz à usage combustible prévu à compter du 1^{er} janvier 2021, intégrant la forfaitisation de l'exonération du biogaz injecté, soit 8,44 euros du MWh. Le 2° du II opère des mesures de coordination au sein du même article.</p> <p>Ensuite, le I du présent article complète le b du 8 de l'article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes, en précisant les modalités de fixation du tarif de la taxe : ainsi, le tarif applicable à l'usage combustible mentionné dans le tableau du b du 8 serait « <i>minoré à hauteur du rapport entre la quantité de biométhane injectée en France dans les réseaux de gaz naturel et la consommation de gaz fournie en France par les réseaux de gaz naturel, exprimées en mégawattheures et constatées au cours de la deuxième année précédant l'exigibilité de la taxe</i> ».</p> <p>Autrement dit, il ancre dans la loi le principe d'une « <i>forfaitisation</i> » de l'exonération de TICGN pour le biogaz : cette exonération consiste donc en l'application d'une baisse de la taxe fonction de la part de biométhane injecté dans les réseaux pour l'ensemble des consommateurs de gaz naturel.</p> <p>En outre, il précise que le tarif est « <i>constaté au plus tard le 1^{er} décembre de l'année qui précède l'année de l'exigibilité de la taxe, par un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement</i> ».</p>	<p>Arrêté du 8 septembre 2021 pris pour application de l'article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes constatant pour l'année 2022 le tarif minoré de la taxe intérieure de consommation applicable à l'usage combustible du gaz naturel.</p>

69 Div I. 1°	Décret	Fixation du droit dû, à l'occasion de la soumission par un émetteur d'un document d'information sur une offre au public de jetons donnant lieu au visa préalable de l'Autorité des marchés financiers en application de l'article L. 552-4, qui est supérieur à 1 500 euros et inférieur ou égal à 7 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 Div I. 2° a)	Décret	Montant de la contribution pour les entreprises d'investissement et les établissements de crédit uniquement habilités à fournir les services d'investissement mentionnés aux 1 et 5 de l'article L. 321-1, supérieur à 5 000 euros et inférieur ou égal à 15 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 div I. 2° b)	Décret	Montant de la contribution pour les succursales d'entreprises d'investissement et d'établissements de crédit uniquement habilités à fournir les services d'investissement mentionnés aux 1 et 5 de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, supérieur à 5 000 euros et inférieur ou égal à 15 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 div I. 2° c)	Décret	Montant de la contribution pour les entreprises d'investissement et les établissements de crédit uniquement habilités à fournir les services d'investissement mentionnés aux 1 et 5 de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, supérieur à 3 000 euros et inférieur ou égal à 12 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 div I. 2° d)	Décret	Montant de la contribution pour les sociétés de gestion uniquement habilitées à fournir les services d'investissement mentionnés aux 1 et 5 de l'article L. 321-1 du code monétaire et financier, supérieur à 3 000 euros et inférieur ou égal à 12 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 div I. 2° e)	Décret	Montant de la contribution pour les prestataires de services sur actifs numériques enregistrés en France dans les conditions prévues à l'article L. 54-10-3 du code monétaire et financier, supérieur à 300 euros et inférieur à 1 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.
69 div I. 2° e)	Décret	Montant de la contribution pour les prestataires de services sur actifs numériques agréés en France dans les conditions prévues à l'article L. 54-10-5 du code monétaire et financier, supérieur à 1 500 euros et inférieur à 7 000 euros.	Décret n° 2020-1768 du 30 décembre 2020 relatif aux contributions dues à l'Autorité des marchés financiers.

71 Div I. 2°	Arrêté	L'article introduit un VIII <i>bis</i> après le VIII de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 pour prévoir que le II des articles L. 3222-1 et L. 3222-2 du code des transports relatif au dispositif d'indexation du prix des prestations de transport frigorifique s'applique aux opérations de transports réalisées à compter du 1 ^{er} juillet 2021.	Arrêté du 29 décembre 2020 fixant la liste des États situés à moins de 1 000 km de la France visée au II et au VI de l'article 302 <i>bis</i> K du code général des impôts et le tarif de la taxe de solidarité sur les billets d'avion régie par le VI du même article.
74	Décret	Afin d'assurer le plein effet des mesures de soutien mises en place par le Gouvernement en faveur des collectivités territoriales, l'article 74 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 reconduit le dispositif de garantie de recettes institué en 2020 par l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020. Il garantit au titre de 2021 aux collectivités concernées un niveau de ressources égal à la moyenne des recettes fiscales constatées entre 2017 et 2019.	Décret n° 2021-1514 du 22 novembre 2021 modifiant le décret n° 2020-1451 du 25 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.
79	Décret en CE	Conditions d'application du VIII de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 relatif au prélèvement sur les recettes de l'État au profit des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre contributeurs au Fonds national de garantie individuelle des ressources.	Décret n° 2021-1242 du 28 septembre 2021 pris pour l'application de l'article 79 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
81 Div I. 1°	Décret	Modalités d'application du II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, notamment en ce qui concerne les données de population à prendre en compte et les règles de calcul des recettes réelles de fonctionnement en cas d'évolution du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.	Décret n° 2021-1291 du 4 octobre 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

91 Div II.	Arrêté	<p>Le présent article prévoit, pour 2021, une majoration de la fraction de TVA transférée à la sécurité sociale de l'ordre de 271 millions d'euros en vue de compenser le financement de différents dispositifs.</p> <p>Le 1° du I prévoit ainsi que le taux de la fraction de la TVA passe de 27,74 % à 27,89 %. Le 2° du I précise que 22,71 points contre 22,56 points en LFI 2020, devraient être affectés à la branche maladie, maternité, invalidité et décès du régime général (39,73 milliards d'euros prévus). Les 5,18 points restants seraient affectés à l'ACOSS (9,15 milliards d'euros prévus).</p>	<p>Arrêté du 6 mai 2021 fixant l'échéancier de versement prévu à l'article 91 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.</p>
93 Div II. 2°	Décret	<p>Conditions dans lesquelles le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2021, à :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Des emprunts à long, moyen et court termes libellés en euros ou en autres devises pour couvrir l'ensemble des charges de trésorerie ou pour renforcer les réserves de change ; b) L'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ; c) Des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État ; d) Des opérations de dépôts de liquidités auprès de la Caisse de la dette publique, auprès de la Société de prise de participations de l'État, auprès du Fonds européen de stabilité financière, auprès du Mécanisme européen de stabilité, auprès des institutions et agences financières de l'Union européenne, sur le marché interbancaire de la zone euro et auprès des États de la même zone ; e) Des souscriptions de titres de créances négociables émis par des établissements publics administratifs, à des rachats, à des échanges d'emprunts, à des échanges de devises ou de taux d'intérêt, à l'achat ou à la vente d'options, de contrats à terme sur titres d'État ou d'autres instruments financiers à terme. 	<p>Décret n° 2020-1728 du 29 décembre 2020 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.</p>

109 Div II. -B.	Décret	Date à compter de laquelle le I de l'article 109 s'applique aux investissements mis en service en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin pour l'agrément desquels une demande a été déposée à compter d'une date fixée par décret, 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 n° 2022-330 du 7 mars 2022 fixant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 138 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de l'article 109 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 pour les investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin.
110 Div II.	Décret	Date à compter de laquelle le I s'applique aux versements effectués, 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, ou aux versements effectués à compter du 1 ^{er} janvier 2021 si cette réception a lieu avant cette date.	Décret n° 2021-559 du 6 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues des articles 110, 112 et 113 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021
112 Div III.	Décret	Date à compter de laquelle les I et II de l'article 112 s'appliquent aux versements éligibles au bénéfice de la réduction d'impôt mentionnée à l'article 199 <i>terdecies</i> -0 AA du code général des impôts effectués et, 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, ou à compter du 1 ^{er} janvier 2021 si la réponse est reçue avant cette date, et jusqu'au 31 décembre 2021.	Décret n° 2021-559 du 6 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues des articles 110, 112 et 113 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
113 Div III.	Décret	Modalités d'application de l'extension du crédit d'impôt audiovisuel aux adaptations audiovisuelles de spectacles vivants. Cette extension nécessite de modifier la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et la création d'un barème de points spécifique, comme pour les autres genres (fiction, animation et documentaire).	Décret n° 2021-559 du 6 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues des articles 110, 112 et 113 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

118	Décret	Modalités d'application de l'extension du crédit d'impôt audiovisuel aux adaptations audiovisuelles de spectacles vivants. Cette extension nécessite de modifier la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée et la création d'un barème de points spécifique, comme pour les autres genres (fiction, animation et documentaire).	Décret n° 2021-1854 du 28 décembre 2021 pris pour l'application des articles 118 et 145 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
133 Div III.	Arrêté	<p>Le I du présent article introduit au code général des impôts un article 1501 <i>bis</i>.</p> <p>Le I de l'article ainsi introduit au CGI institue une méthode d'évaluation tarifaire de la valeur locative des biens des ports, à l'exception des ports de plaisance. Les tarifs proposés sont retracés infra.</p> <p>Le II de l'article introduit au code prévoit que la valeur locative des biens imposés au nom de plusieurs redevables est répartie au prorata des surfaces concernées.</p> <p>Le III de l'article introduit au code prévoit que les locaux érigés sur les quais et les terres pleins sont évalués dans les conditions de droit commun.</p> <p>Le IV de l'article introduit au code indique que la valeur locative des quais et des terre-pleins est majorée chaque année comme l'inflation hors tabac.</p> <p>Le II du présent article procède à l'abrogation des mesures d'exonération et d'abattement introduites par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.</p> <p>Le A du III du présent article soumet à les autorités portuaires à une obligation de déclarer chacun des biens mentionnés au I de l'article introduit au code ainsi que chacun des biens passibles de la taxe</p> <p>Un arrêté détermine les modalités d'application du III de l'article introduit.</p>	Arrêté du 23 août 2021 relatif aux modalités de déclaration des informations relatives aux quais et terre-pleins des ports, à l'exception des ports de plaisance.
134 Div I. 1°	Décret en CE	Conditions dans lesquelles, pour l'application du A du III de l'article 1518 <i>ter</i> du code général des impôts, la délimitation des secteurs d'évaluation présentant un marché locatif homogène et l'élaboration des tarifs sur la base des loyers moyens constatés dans chaque secteur d'évaluation par catégorie de propriétés, conformément aux principes fixés par les articles 1498 et 1504 et à partir des données mentionnées au A du présent III, sont réalisées.	Décret n° 2022-127 du 5 février 2022 précisant la méthode applicable pour l'actualisation des paramètres collectifs d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels.

136	Décret	Réductions dont bénéficient, par rapport aux taux mentionnés à l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972, les professions dont l'exercice à titre principal requiert des superficies de vente anormalement élevées ou, en fonction de leur chiffre d'affaires au mètre carré, les établissements dont la surface des locaux de vente destinés à la vente au détail est inférieure à 600 mètres carrés.	Décret n° 2021-705 du 2 juin 2021 modifiant le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales.
140	Décret	Créer un crédit d'impôt temporaire de 2 500 euros en vue d'encourager les entreprises agricoles à sortir du glyphosate, conformément au plan d'actions du Gouvernement présenté début novembre.	Décret n° 2021-1414 du 29 octobre 2021 relatif à l'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt destiné aux entreprises agricoles qui n'utilisent plus de glyphosate prévues par l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021. Mesure liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.
145 Div III.	Décret	Porter le taux du crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles, prévu à l'article 220 sexies du code général des impôts, de 20 % à 25 % pour les œuvres audiovisuelles documentaires.	Décret n° 2021-1854 du 28 décembre 2021 pris pour l'application des articles 118 et 145 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021
155 Div. I. -A	Décret	Modalités selon lesquelles, pour l'application de l'article L. 331-14 et de l'article L. 331-15 du code de l'urbanisme, les secteurs sont définis et présentés par référence aux documents cadastraux à la date de la délibération les instituant.	Décret n°2021-1452 du 04/11/2021 pris pour l'application des articles L. 331-14 et L. 331-15 du code de l'urbanisme.

159 Div I. 1°	Décret	Modalités de mise en œuvre de l'exonération mensuelle de taxe d'apprentissage bénéficiant aux employeurs mentionnés au I de l'article 1599 <i>ter</i> A du code général des impôts occupant un ou plusieurs apprentis avec lesquels ils ont conclu un contrat d'apprentissage dans les conditions prévues aux articles L. 6221-1 à L. 6225-8 du code du travail, lorsque les rémunérations mensuellement dues par ces employeurs, telles qu'elles sont prises en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations définie à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, n'excèdent pas six fois le montant du salaire minimum de croissance mensuel en vigueur au cours de la période d'emploi au titre de laquelle les rémunérations sont dues.	Décret n° 2021-1917 du 30 décembre 2021 relatif au recouvrement et à la répartition des contributions des employeurs dédiées au financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage fixe les modalités d'application de l'exonération de taxe d'apprentissage des entreprises dont la masse salariale est inférieure à 6 smic (codifié à l'article D. 6241-8 du code du travail).
160 Div I. 1°	Décret en CE	Modalités d'application de l'article L. 257 du livre des procédures fiscales relatif à la possibilité pour les comptables publics de notifier au redevable une mise en demeure de payer pour le recouvrement des créances dont ils ont la charge.	Décret n° 2021-1221 du 23 septembre 2021 relatif aux mesures d'harmonisation des procédures de recouvrement forcé des créances publiques et aux compétences territoriales des huissiers des finances publiques.
160 Div XI- B	Décret	Date d'entrée en vigueur du 8° du I de l'article 160 de la loi, et au plus tard le 1 ^{er} janvier 2022.	Décret n° 2021-800 du 24 juin 2021 fixant les dates d'entrée en vigueur des 4° et 8° du I et du 1° du II de l'article 160 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
160 Div XI- C	Décret	Dates d'entrée en vigueur du 4° du I et du 1° du II de l'article 160 de la loi en considération des contraintes techniques relatives à leur mise en œuvre, et au plus tard le 1 ^{er} janvier 2024.	Décret n° 2021-800 du 24 juin 2021 fixant les dates d'entrée en vigueur des 4° et 8° du I et du 1° du II de l'article 160 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

168 Div II.	Décret	Critères du niveau de qualité, en particulier en matière de performance énergétique et environnementale, qui permettent aux logements les respectant de ne pas se voir appliquer les dispositions des 2° à 5° du I de l'article 168 de la loi.	Décret n° 2022--384 du 17 mars 2022 relatif au niveau de qualité des logements résultant de l'application en France métropolitaine de l'article 168 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
184 Div I. 4°	Décret	Modalités de réalisation des prélèvements et de conservation et de restitution des échantillons (dans le cadre de la recherche et de la constatation des infractions à la législation des contributions indirectes).	Décret n° 2021-489 du 21 avril 2021 relatif aux modalités du prélèvement d'échantillons en matière de contributions indirectes prévu par l'article L. 40 du livre des procédures fiscales.
186	Décret en CE	Modalités de réalisation des communications par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale à l'administration fiscale, avant le 1er mars de chaque année, des éléments dont ils ont connaissance et qui sont nécessaires à l'établissement et au contrôle de l'impôt sur le revenu.	Décret n° 2022-431 du 25 mars 2022 pris pour l'application des articles L. 98 C et L. 98 D du livre des procédures fiscales.
188	Arrêté	Un résident fiscal à l'étranger ne peut s'acquitter de ses impôts dus en France que par le biais d'un compte bancaire ouvert en zone SEPA. Cependant, parmi ces résidents fiscaux hors de France, nombre de français ne disposent pas de tels comptes et ils rencontrent de réelles difficultés à faire valoir leur droit au compte auprès de la Banque de France.	Arrêté du 24 janvier 2022 établissant la liste des Etats dont les résidents sont autorisés à régler leur imposition par virement conformément au 2 de l'article 1681 sexies du code général des impôts.

<p>198 Div. I.</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Le présent article complète le chapitre I du titre V du livre IV du code de l'éducation, relatif aux dispositions générales applicables aux établissements français d'enseignement à l'étranger, d'un nouvel article L. 451-2. Il permet à l'État d'octroyer directement sa garantie aux établissements français d'enseignement à l'étranger pour les prêts qu'ils contractent pour leurs projets immobiliers. Les établissements concernés sont les établissements partenaires du réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ainsi que les établissements conventionnés.</p> <p>Le premier alinéa du nouvel article L. 451-2 du code de l'éducation prévoit ainsi que l'État puisse accorder sa garantie à des établissements de crédit au titre de prêts qu'ils consentent à des établissements français d'enseignement à l'étranger, que ce soit pour financer l'acquisition, la construction ou l'aménagement de leurs locaux. La garantie demeure octroyée par le biais d'un arrêté du ministère chargé de l'économie, comme c'était le cas dans le cadre du décret du 19 février 1979.</p> <p>Un arrêté du ministère chargé de l'économie devra également définir les prêts couverts par la garantie, les opérations financées et les établissements de crédits visés par le premier alinéa de l'article L. 451-2 du code de l'éducation (alinéa 2). Ce même arrêté définira les caractéristiques de la garantie, et notamment le fait générateur de son appel et les diligences que devront accomplir les établissements de crédit avant de pouvoir bénéficier du paiement des sommes éventuellement dues par l'État (alinéa 5 de l'article L. 451-2 du code de l'éducation). Un arrêté devra également définir la rémunération de la garantie. Cette commission, variable, tiendra compte des risques encourus par l'État (alinéa 6).</p>	<p>Arrêté du 2 avril 2021 pris en application de l'article 198 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.</p>
<p>209 Div. I.</p>	<p>Décret</p>	<p>Quotité dans la limite de laquelle la garantie de l'État, à titre onéreux et dans le cadre de conventions conclues à cet effet, à des fonds d'investissement alternatifs pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs, s'exerce (quotité qui ne peut dépasser 35 %).</p>	<p>Décret n° 2021-318 du 25 mars 2021 relatif à la garantie de l'Etat prévue à l'article 209 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021</p>

209 Div VI.	Décret	Conditions d'application de l'article 209 de la loi 2020-1721, notamment les règles applicables aux garanties, à la maturité des prêts, aux caractéristiques des obligations mentionnées au premier alinéa du III de l'article 209 et aux conventions mentionnées aux I et III de l'article 209. Conditions permettant que les entités qui originent les prêts ou qui acquièrent les obligations restent exposées, directement ou indirectement, au risque de perte lié à ces prêts ou obligations.	Décret n° 2021-318 du 25 mars 2021 relatif à la garantie de l'Etat prévue à l'article 209 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
217	Décret	Conditions dans lesquelles est mise en œuvre la dérogation à l'application du I de l'article 115 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 jusqu'à la fin de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application de l'article 1er de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. Définition des traitements, rémunérations et prestations, agents publics et salariés concernés ainsi que du niveau et de la durée de la dérogation.	Décret n° 2021-15 du 8 janvier 2021 relatif à la suspension du jour de carence au titre des congés de maladie directement en lien avec la covid-19 accordés aux agents publics et à certains salariés.
223 Div II.	Arrêté	Le présent article vise à proroger de deux ans les dispositifs zonés de soutien suivants : - les zones de revitalisation rurale (ZRR) ; - les zones d'aide à finalité régionale (AFR) ; - les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises (ZAIPME) ; - les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ; - les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ; - les bassins urbains à dynamiser (BUD) ; - les zones de développement prioritaire (ZDP). Parallèlement, l'article adapte le dispositif fiscal des zones de restructuration de la défense (ZRD), qui ne concerne actuellement plus que huit sites en France. Cette extension doit permettre son application au dernier contrat de redynamisation de site de défense, qui concerne le territoire de Châteaudun, signé le 30 décembre 2019.	Arrêté du 20 août 2021 modifiant l'arrêté du 1 ^{er} septembre 2009 relatif à la délimitation des zones de restructuration de la défense.

224 Div I.	Décret	Modalités d'application de l'article L. 561-3 du code de l'environnement relatif au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs des indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 du code précité ainsi que des dépenses liées à la limitation de l'accès et à la remise en état des terrains accueillant les biens exposés, le cas échéant en s'appuyant sur un établissement public foncier, afin de les confier après remise en état aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme, notamment taux maximal des interventions du fonds prévues aux I à IV.	Décret n° 2021-516 du 29 avril 2021 portant abrogation de certaines dispositions relatives à la prévention des risques naturels majeurs (partie réglementaire du code de l'environnement).
224 Div I.	Décret	Modalités d'application de l'article L. 561-3 du code de l'environnement relatif au financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs des indemnités allouées en vertu des dispositions de l'article L. 561-1 du code précité ainsi que des dépenses liées à la limitation de l'accès et à la remise en état des terrains accueillant les biens exposés, le cas échéant en s'appuyant sur un établissement public foncier, afin de les confier après remise en état aux collectivités compétentes en matière d'urbanisme, notamment taux maximal des interventions du fonds prévues aux I à IV.	Décret n° 2021-518 du 29 avril 2021 relatif au fonds de prévention des risques naturels majeurs (modification de la partie réglementaire du code de l'environnement.)
224 Div III	Arrêté	Le A du III du présent article crée à titre expérimental un dispositif dénommé « <i>mieux reconstruire après inondation</i> », qui serait financé par le fonds de prévention des risques naturels majeurs. Cette expérimentation concernerait les communes désignées par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques naturels parmi celles faisant l'objet, depuis moins d'un an, d'un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'inondations. L'expérimentation, au bénéfice de biens à usage d'habitation couverts par un contrat d'assurance, est limitée à trois ans à compter de la désignation d'au moins une commune.	Arrêté du 27 septembre 2021 portant désignation des communes dans lesquelles s'applique le dispositif expérimental « <i>Mieux reconstruire après inondation</i> »

225	Arrêté	<p>Le présent article prévoit que le tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts utilisant l'énergie radiative du soleil au moyen de technologies photovoltaïques ou thermodynamiques est réduit, pour les contrats conclus en application des arrêtés du 10 juillet 2006, du 12 janvier 2010 et du 31 août 2010 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie radiative du soleil telles que visées au 3° de l'article 2 du décret n° 2000-1196 du 6 décembre 2000, à un niveau et à compter d'une date fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et du budget, de telle sorte que la rémunération totale des capitaux immobilisés, résultant du cumul de toutes les recettes de l'installation et des aides financières ou fiscales octroyées au titre de celles-ci, n'excède pas une rémunération raisonnable des capitaux, compte tenu des risques inhérents à son exploitation.</p> <p>L'article précise que la réduction du tarif tient compte de l'arrêté tarifaire au titre duquel le contrat est conclu, des caractéristiques techniques de l'installation, de sa localisation, de sa date de mise en service et de ses conditions de fonctionnement.</p> <p>Sur demande motivée d'un producteur, les ministres chargés de l'énergie et du budget peuvent, sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), fixer par arrêté conjoint un niveau de tarif ou une date différents de ceux résultants de l'application du premier alinéa, si ceux-ci sont de nature à compromettre la viabilité économique du producteur, sous réserve que celui-ci ait pris toutes les mesures de redressement à sa disposition et que les personnes qui le détiennent directement ou indirectement aient mis en œuvre toutes les mesures de soutien à leur disposition, et dans la stricte mesure nécessaire à la préservation de cette viabilité.</p>	<p>Arrêté du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.</p>
-----	--------	---	--

225	Décret	Modalités d'application de l'article 225 relatif à la réduction du tarif d'achat de l'électricité produite par les installations d'une puissance crête de plus de 250 kilowatts utilisant l'énergie radiative du soleil moyennant des technologies photovoltaïques ou thermodynamiques.	Décret n° 2021-1385 du 26 octobre 2021 relatif à la révision de certains contrats de soutien à la production d'électricité d'origine photovoltaïque prévue par l'article 225 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.
229 Div I. 2°	Décret en CE	Modalités de la rémunération dont bénéficient les personnels enseignants et de documentation des établissements sous contrat qui sont liés par un contrat de droit public à l'État, qui les rémunère directement par référence aux échelles de rémunération d'agents publics.	Décret n° 2021-920 du 10 juillet 2021 modifiant l'échelle de rémunération des personnels enseignants et de documentation de 3 ^{ème} catégorie des établissements d'enseignement agricole privés mentionnés à l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime.
234 Div IV 1° j)	Décret en CE	Modalités d'application de l'article 19-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relatif au droit à rétribution dont peut bénéficier un avocat commis ou désigné d'office.	Décret n° 2021-810 du 24 juin 2021 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles.
234 Div IV 1° n)	Arrêté	L'article institue un versement par l'État d'une unique dotation à chaque barreau : <i>« l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle et aux missions d'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles accomplies par les avocats du barreau »</i> . En conséquence, le principe de fongibilité entre les différentes dotations est abrogé (le a) du 2° du I abroge donc l'article 67-1 de la loi de 1991). Il prévoit également que sur la base d'une répartition fixée par arrêté, la dotation soit versée aux CARPA par l'intermédiaire de l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) pour le compte de l'État, à l'instar de ce qui se pratiquait jusqu'en 2019 pour la répartition des ressources extrabudgétaires affectées au Conseil national des bureaux (n) du 1° du IV).	Le ministère de la justice a pris en 2021 un arrêté de versement initial, daté du 25 janvier 2021, ainsi que 6 arrêtés d'ajustement de la dotation. Ces arrêtés n'ont pas été publiés au journal officiel.

238 3°	Voie réglementaire	Terme du délai de dépôt de la demande d'aide à la continuité territoriale définie à l'article L. 1803-4 du code des transports.	Décret n° 2021-845 du 28 juin 2021 modifiant le code des transports en matière de continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et le territoire métropolitain.
240 Div I. 2°	Décret	Montant minimum de la rémunération que perçoivent les personnes en recherche d'emploi et les travailleurs non-salariés, lorsqu'elles suivent des stages agréés dans les conditions prévues à l'article L. 6341-4 du code du travail.	Décret n° 2021-522 du 29 avril 2021 fixant les taux et les montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle.
240 Div I. 2°	Décret	Conditions d'application de l'article L. 6341-7 du code du travail, notamment la durée minimum de formation ouvrant droit à la rémunération et les conditions dans lesquelles il est tenu compte de la rémunération antérieurement perçue par les personnes qui se sont vu reconnaître la qualité de travailleurs handicapés.	Décret n° 2021-522 du 29 avril 2021 fixant les taux et les montants des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle.

<p>241 2°</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Le présent article entend traduire dans la loi l'élargissement des conditions permettant de bénéficier de la prime de rénovation énergétique dans le cadre du « Plan de relance ».</p> <p>Il modifie ainsi le II de l'article 15 de la loi de finances pour 2020, qui a créé la prime de rénovation énergétique.</p> <p>Ainsi, le 1° du présent article insère deux phrases au sein du II de l'article 15 de la loi de finances pour 2020, prévoyant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'une part, que la prime peut, par dérogation, jusqu'au 31 décembre 2022, être distribuée sans conditions de ressources, selon la nature des travaux et dépenses financés ; - d'autre part, que le bénéficiaire peut, par dérogation, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2021, déposer une demande de prime après avoir commencé ses travaux ou prestations, sous réserve que ceux-ci soient justifiés par un devis réalisé entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2020, qu'ils aient commencé au cours de cette même période et que le bénéficiaire ne soit pas éligible à la prime à la date de démarrage des travaux ou prestations. <p>Ensuite, le 2° du présent article complète le même II de l'article 15 en ajoutant des dispositions prévoyant que la prime « <i>peut ne pas être versée lorsque son montant est inférieur à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget</i> », au vu « <i>des coûts d'instruction et dans un objectif de bonne administration</i> ». De même, il prévoit que l'ANAH peut renoncer à recouvrer la prime indûment perçue lorsqu'elle est inférieure à un montant fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du logement, de l'énergie et du budget.</p>	<p>Arrêté du 25 janvier 2021 modifiant l'arrêté du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique.</p>
<p>244 Div I. 2° et 3°</p>	<p>Décret</p>	<p>Mise en œuvre de contreparties aux aides apportées par la mission « Plan de relance » - réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes</p>	<p>Décret n° 2021-265 du 10 mars 2021 relatif aux mesures visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et portant application de l'article 244 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.</p>

244 Div II.	Décret	Méthode d'établissement simplifiée du bilan des émissions de gaz à effet de serre que les personnes morales qui bénéficient des crédits ouverts par la présente loi au titre de la mission « Plan de relance » sont tenues d'établir avant le 31 décembre 2022.	Décret n° 2021-1784 du 24 décembre 2021 relatif aux bilans simplifiés d'émissions de gaz à effet de serre.
244 Div II.	Décret	Conditions de collecte et d'exploitation à des fins statistiques des données transmises à l'autorité administrative dans le cadre du bilan simplifié des émissions de gaz à effet de serre.	Décret n° 2021-1784 du 24 décembre 2021 relatif aux bilans simplifiés d'émissions de gaz à effet de serre.
246	Décret	<p>Un comité national de suivi du plan « France Relance », placé auprès du Premier ministre, est chargé de veiller au suivi et à la mise en œuvre des mesures du plan. Le suivi porte notamment sur l'exécution budgétaire du plan et sur l'efficacité économique, sociale et environnementale au regard des objectifs poursuivis.</p> <p>Le comité est notamment chargé du suivi de la mise en œuvre de la mission « Plan de relance » de la présente loi.</p> <p>Le comité comprend notamment deux députés, issus de la majorité et de l'opposition de l'Assemblée nationale, et deux sénateurs, issus de la majorité et de l'opposition du Sénat. La composition, l'organisation et le fonctionnement du comité sont précisés par décret.</p> <p>Les documents communiqués par le Gouvernement au comité national de suivi sont transmis, pour information, aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.</p> <p>Le comité établit un rapport public au plus tard un an après la promulgation de la présente loi.</p>	Décret n° 2021-824 du 28 juin 2021 relatif à la composition, l'organisation et le fonctionnement du comité national de suivi du plan de relance institué par l'article 246 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

251 Div II. 1°	Arrêté	<p>Le 1° du II du présent article introduit une nouvelle rédaction de l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales. Celle-ci tend à définir le périmètre des dépenses éligibles au FCTVA comme les dépenses d'investissement des collectivités territoriales et celles acquittées au titre :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'entretien des bâtiments publics et de la voirie ; - de l'entretien des réseaux payés à compter du 1er janvier 220 ; - de la fourniture de solutions d'informatique en nuage, selon des modalités déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés des finances, des relations avec les collectivités territoriales et du numérique. 	<p>Arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles à la procédure de traitement automatisé relative à l'attribution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée mentionnée à l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales.</p>
251 II. 2°	Décret	<p>Modalités d'application de l'article L. 1615-1 du code général des collectivités territoriales relatif au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.</p>	<p>Décret n° 2020-1791 du 30 décembre 2020 relatif à l'automatisation de la gestion du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée</p>
252 Div IV.	Décret en CE	<p>Modalités d'application du IV de l'article 252 de la loi et de calcul des populations par âge prévues au 5° de l'article L. 2334-23-2, au c du 1° du I de l'article L. 3334-10 et au 4° du IV de l'article L. 3335-1 du code général des collectivités territoriales.</p>	<p>Décret n° 2021-653 du 26 mai 2021 relatif aux dotations de l'Etat aux collectivités territoriales.</p>
261 Div. I.	Décret	<p>Pourcentage d'incapacité permanente à partir duquel l'allocation pour adulte handicapé est également versée à toute personne.</p>	<p>Décret n° 2021-1160 du 7 décembre 2021 relatif à l'attribution de l'allocation pour adulte handicapé subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi à Mayotte.</p>

261 Div. I.	Décret	Restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi que reconnaît la commission mentionnée à l'article 39 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 (commission technique appréciant le taux d'incapacité de la personne handicapée) à une personne, compte tenu de son handicap, lui permettant de bénéficier du versement de l'allocation pour adulte handicapé.	Décret n° 2021-1160 du 7 décembre 2021 relatif à l'attribution de l'allocation pour adulte handicapé subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi à Mayotte.
261 Div II.	Décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 261, et au plus tard le 1 ^{er} octobre 2021.	Décret n° 2021-1160 du 7 décembre 2021 relatif à l'attribution de l'allocation pour adulte handicapé subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi à Mayotte.
270	Arrêté	Ouvrir pour le 1 ^{er} semestre 2021 la possibilité, pour le Gouvernement, par voie d'arrêté du ministre chargé de l'emploi et du ministre chargé des comptes publics, d'étendre le bénéfice de la protection sociale et de la rémunération attachée au statut de stagiaire de la formation professionnelle aux jeunes bénéficiaires de dispositifs d'accompagnement, d'insertion professionnelle, d'orientation ou d'appui à la définition d'un projet professionnel, de stage d'initiation, de formation ou de complément de formation professionnelle dans le cadre d'un programme national organisé et financé par l'État destiné à répondre à un besoin additionnel de qualification au profit de personnes à la recherche d'emploi. Il peut s'agir par exemple des bénéficiaires de l'Accompagnement intensif des jeunes (AIJ), proposé par Pôle emploi, ou de la Prépa-apprentissage.	Arrêté du 31 mai 2021 fixant la liste des stages ouvrant le bénéfice de l'affiliation à un régime de sécurité sociale et à une rémunération aux jeunes de moins de trente ans au titre de l'article 270 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(b) Quinze mois après le vote de la LFI, 45 mesures restent en attente, dont plus de la moitié en raison d'une application différée

Au 31 mars 2022, 45 mesures n'ont pas été prises. Il s'agit, dans 28 cas, de mesures à application différée et dans 17 cas, de mesures en attente.

Sont ainsi concernés, à titre d'exemple :

Le régime dérogatoire permettant à l'État et à ses établissements publics de procéder, sous certaines conditions, à des libéralités, **modifié par l'article 41 de la LFI**. Issu d'un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de M. Didier Rambaud, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, le dispositif adopté procède à plusieurs évolutions et notamment :

- il permet aux fondations reconnues d'utilité publique de bénéficier de la possibilité, déjà ouverte à l'État et à ses établissements publics, de faire don de biens meubles de faible valeur, comme c'est déjà le cas pour les associations reconnues d'utilité publique sous certaines conditions ;

- il complète et harmonise les modalités de donations ouvertes à l'État et à ses établissements publics, notamment en précisant que pour les cessions de matériels destinés à l'enseignement et à la recherche scientifiques, de biens meubles destinés aux associations de préservation du patrimoine militaire, de biens de scénographique, de biens mobiliers archéologiques déclassés, et de constructions temporaires et démontables dont les services de l'État ou de l'un de ses établissements publics n'ont plus l'emploi, la valeur unitaire des biens cédés ne peut excéder un plafond fixé par décret (4°, 6°, 7°, 9° et 10° de l'article L. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques) ;

- il ouvre la possibilité à l'État ou ses établissements publics de céder des biens meubles dont ils n'ont plus l'emploi, et dont la valeur unitaire n'excède pas un plafond fixé par décret (11° du même article).

À ce jour, le décret fixant les plafonds prévus aux 4°, 6°, 7°, 9°, 10° et 11° de l'article L. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) n'a pas été pris. Un mémento sur le cadre juridique et pratique du don par les administrations publiques d'État, réalisé par la direction nationale d'interventions domaniales (DNID), et daté de janvier 2021 indique que la rédaction de ces mesures est en cours. Interrogée à ce sujet, la DNID a indiqué que la loi de finances pour 2022 a modifié le dispositif initial en prévoyant une dérogation afin que le plafond ne s'applique pas aux cessions des biens archéologiques mobiliers déclassés. Dès lors, la signature du décret a été repoussée à une date ultérieure. À ce jour, la DNID indique que le décret est en cours de signature et devrait être publié prochainement.

Les conditions d'application du tarif réduit de la TGAP « déchets » prévu pour les résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante, et livrés à une installation à fort rendement énergétique, sont précisées par **l'article 62 de la LFI**.

L'administration indique que l'arrêté n'a pas encore été pris car la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et la DGFIP travaillent encore avec les acteurs économiques pour bien paramétrer les conditions d'application du tarif réduit et notamment afin de définir des modalités qui soient applicables sur le terrain par les exploitants d'incinérateurs.

L'article 231 de la loi de finances initiale **autorise les collectivités territoriales, les établissements publics qui leur sont rattachés ainsi que les établissements publics sociaux et médico-sociaux à obtenir communication des éléments d'identification de leurs débiteurs, afin d'améliorer le recouvrement des créances qui leur sont dues.** Cet article a été codifié à l'article L. 135 ZN du LPF. Un décret devait préciser les modalités d'application du présent article, les modalités de désignation et d'habilitation des agents ayant accès aux éléments d'identification des débiteurs ainsi que la nature des informations transmises. Pour rappel, l'extension du champ du décret aux modalités de désignation et d'habilitation des agents a été réalisée par un amendement de MM. Claude Nougein et Albéric de Montgolfier, déposé au nom de la commission des finances du Sénat.

Le décret a finalement été pris le 16 mai 2022¹, soit près d'un an et demi après la promulgation de la loi de finances pour 2021. D'après les informations transmises à la commission des finances, ce retard s'explique par la nécessité d'assurer, par des moyens techniques adaptés, la protection des données personnelles, conformément à un avis de la CNIL, rendu lui aussi tardivement, le 25 novembre 2021. Le dispositif prévu à l'article 135 ZN du LPF exige en effet la mise en place d'un dispositif de traçabilité des consultations des informations et de contrôle interne

L'article 268 de la LFI pour 2021 vise à **reconnaître aux auditeurs des fraudes de Pôle emploi un droit de communication analogue à celui dont bénéficient les organismes de sécurité sociale**, dont les modalités doivent être définies par un décret qui n'a pas encore été pris. Un projet de décret a toutefois été transmis en novembre 2021 au comité consultatif compétent, la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle, et devrait donc pouvoir être publié prochainement.

¹ Ayant été pris après le 31 mars 2022, ce décret n'est pas comptabilisé parmi les mesures prises durant la session 2020-2021 et l'article 231 est considéré comme non applicable au titre de cette session.

Tableau récapitulatif des non prises, hors mesures différées

Article	Mesure prévue	Objet
41 2°	Décret	Plafond que ne peut excéder la valeur unitaire des biens cédés à titre onéreux par la personne publique en application de l'article L. 3212-2 du code général de la propriété des personnes publiques.
41 4°	Décret	Plafond que ne peut excéder la valeur unitaire de biens meubles dont les services de l'État ou ses établissements publics n'ont plus l'emploi, qui sont cédés à des établissements publics de l'État, à des collectivités territoriales, à leurs groupements et à leurs établissements publics.
54 div II	Décret	Modalités d'application de l'article L. 3333-2 du code général des collectivités territoriales relatif à la part départementale intérieure sur la consommation finale d'électricité, instituée au profit des départements et de la métropole de Lyon, notamment les conditions dans lesquelles sont constatées les quantités d'électricité fournies à l'échelle des territoires mentionnés aux 1° et 2° du II (au titre de la pénultième année et l'antépénultième année).
62	Arrêté	<p>L'article modifie le h du A du 1 de l'article 266 <i>nonies</i> du code des douanes qui précise les conditions d'application du tarif réduit de la TGAP « déchets » prévu pour les résidus à haut pouvoir calorifique, issus d'une opération de tri performante, et livrés à une installation à fort rendement énergétique.</p> <p>Ainsi, le 1° du I du présent article prévoit que ce tarif s'applique aux déchets « <i>identifiés comme des résidus issus d'opérations de tri performantes</i> » et précise la qualification de « haut pouvoir calorifique » de ces résidus : le pouvoir calorifique inférieur devra être « supérieur ou égal à un seuil fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement ».</p> <p>Le 2° du I ajoute que l'arrêté précité préciserait les mentions devant figurer sur l'attestation fournie par l'apporteur de ces résidus.</p> <p>Le 3° du I propose une nouvelle définition de l'opération de tri, comme une « <i>opération de séparation, au sein d'un même flux de déchets ayant fait l'objet d'une collecte séparée, entre les déchets faisant l'objet d'une valorisation matière et les résidus</i> » : le résidu doit ainsi être issu d'une opération de tri au sein d'un même flux de déchets et les déchets sélectionnés en vue d'une opération de valorisation matière doivent effectivement faire l'objet d'une telle valorisation.</p> <p>Les 4° à 6° du I du présent article clarifient enfin la définition d'une opération de tri performante.</p>

76 Div. II	Arrêté	<p>Le I du présent article prévoit, en application des articles 6 et 9 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité d'Alsace, l'attribution d'une fraction de tarif de la TICPE applicable aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire national en 2020, fixée à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 0,040 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ; - 0,035 euro par hectolitre, s'agissant du gazole, présentant un point d'éclair inférieur à 120 °C. <p>Selon l'exposé sommaire de l'amendement dont le présent article est issu, cette fraction représenterait un montant de 15,5 millions d'euros, dont 11,3 millions d'euros au titre des charges d'investissements et de 4,2 millions d'euros au titre des charges de fonctionnement.</p> <p>Le II du présent article prévoit néanmoins que si ce montant provisionnel s'avérait inférieur au montant de droit à compensation fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales et du ministre chargé des comptes publics, la différence ferait l'objet d'une attribution d'une part supplémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.</p>
81 Div II	Décret en CE	<p>Conditions dans lesquelles le prélèvement prévu au II de l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 au titre de l'année 2020 est réputé avoir été effectué en 2020 pour le calcul des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des concours financiers de l'État ou dans les dispositifs de péréquation.</p>
108 Div I.- I.	Arrêté	<p>Une fraction, définie par décret, du prix de revient d'un ensemble d'investissements portés simultanément à la connaissance du ministre chargé du budget dans les conditions prévues au VI correspond à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation. Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'outre-mer fixe la nature des dépenses d'équipements concernées</p>
108 Div I.- I	Arrêté	<p>Pour les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, ce montant est pris en compte dans la limite d'un montant par watt installé, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de l'énergie, de l'outre-mer et de l'industrie pour chaque type d'équipement. Ce montant prend en compte les coûts d'acquisition et d'installation directement liés à ces équipements.</p>
159 Div I. 1°	Décret	<p>Conditions dans lesquelles, pour l'application des dispositions du I de l'article 1599 <i>ter</i> A du code général des impôts et conformément à l'article L. 152 du livre des procédures fiscales, les agents des administrations fiscales communiquent aux organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale la liste des employeurs passibles de l'impôt sur les sociétés mentionnés au I de l'article 1599 <i>ter</i> A du code général des impôts.</p>

171 Div I. 2°	Arrêté	<p>L'article insère un article 1012 <i>ter</i> A dans le code général des impôts relatif à la création d'une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme.</p> <p>Le I dudit article 1012 <i>ter</i> A du code général des impôts précise que la masse en ordre de marche s'entend de la grandeur définie au 4 de l'article 2 du règlement (UE) n° 1230/2012 de la Commission du 12 décembre 2012 portant application du règlement (CE) n° 661/2009 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les prescriptions pour la réception par type relatives aux masses et dimensions des véhicules à moteur et de leurs remorques et modifiant la directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil.</p> <p>Le V du même article 1012 <i>ter</i> A du code général des impôts prévoit que sont exonérés de ce nouveau malus au poids :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les véhicules mentionnés au V de l'article 1012 <i>ter</i> du même code, c'est-à-dire les véhicules électriques et hydrogènes ; - lorsque l'autonomie équivalente en mode tout électrique en ville déterminée lors de la réception est supérieure à 50 kilomètres, les véhicules hybrides électriques rechargeables.
171 Div I. 2°	Décret	Conditions dans lesquelles, par dérogation au IV de l'article 1011 du code général des impôts, la réfaction prévue au 1° du IV de l'article 1012 <i>ter</i> A est mise en œuvre au moyen d'une demande de remboursement effectuée, postérieurement à la délivrance du certificat, auprès du service des impôts dont relève le redevable pour l'impôt sur le revenu.
231	Décret	Modalités d'application de l'article L. 135 ZN du livre des procédures fiscales relatif à la possibilité pour les collectivités territoriales, les établissements publics qui leur sont rattachés et les établissements publics sociaux et médico-sociaux d'obtenir communication des éléments d'identification de leurs débiteurs. Modalités de désignation et d'habilitation des agents ayant accès aux éléments d'identification des débiteurs ainsi que la nature des informations transmises.
268	Décret en CE	Conditions dans lesquelles le droit de communication des agents chargés de la prévention des fraudes agréés et assermentés mentionnés à l'article L. 5312-13-1 du code du travail peut porter sur des informations relatives à des personnes non identifiées.
271 Div I	Décret en CE	Conditions dans lesquelles les fonctionnaires, les militaires ou les magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international peuvent demander, même s'ils sont affiliés au régime de retraite dont relève l'emploi ou la fonction de détachement, à être affiliés et à cotiser au régime de retraite régi par le présent code au titre de cet emploi ou de cette fonction.
271 Div I	Décret	Taux de la cotisation due par l'agent au titre de cette option constitué par le traitement ou la solde afférent au grade et à l'échelon détenu par cet agent dans l'administration dont il est détaché.

271 Div. III	Décret en CE	Conditions dans lesquelles les fonctionnaires, les magistrats et les militaires, qui sont en cours de détachement dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international au 1 ^{er} janvier 2021 et qui, avant cette date, ont opté pour le versement d'une cotisation en application des dispositions mentionnées au II de l'article 271 de la loi ou des dispositions réglementaires du code de la défense équivalentes, dans leur version antérieure à cette même date, demeurent redevables de cette cotisation jusqu'au terme ou, le cas échéant, jusqu'au renouvellement de leur détachement, sauf s'ils renoncent à leur option avant ce terme ou ce renouvellement.
271 Div V.	Décret en CE	Conditions dans lesquelles les dispositions de l'article 271 de la loi sont applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Comme lors de la session précédente, le nombre de mesures différées est particulièrement élevé. En effet, pas moins de **28 mesures** (23 appelant un décret, 3 nécessitant un arrêté et une requérant une mesure réglementaire), font l'objet d'une application différée. Toutefois, force est de constater que 5 décrets, initialement annoncés comme différés ont d'ores et déjà été adoptés et que 3 décrets annoncés comme différés sont devenus sans objet.

Le nombre particulièrement élevé de mesures différées s'explique notamment par les **dispositions des articles 108 et 179**, qui représentent à elles seules presque la moitié des mesures différées.

L'article 179 instaure de nouvelles conditions pour permettre aux exploitants de centres de stockage de données numériques de bénéficier d'un tarif réduit de contribution au service public de l'électricité (CSPE) pour l'électricité consommée. Il prévoit ainsi plusieurs textes réglementaires (voir le tableau *infra*) nécessaires à la définition de cette compensation carbone réformée par la LFI pour 2021, dans le respect des lignes directrices de la Commission européenne publiées sur le sujet en septembre 2020.

La campagne 2022 de demande d'aide de « compensation carbone » par les entreprises au titre de l'année 2021, avec les nouvelles règles, n'a pas toutefois pas encore débuté, ce qui explique que mesures n'ont toujours pas été prises. La direction générale des entreprises a indiqué que les textes réglementaires seront publiés en 2022¹.

¹ Le site de la direction générale des entreprises énonce que « la Commission européenne a publié la communication 2020/C 317/04 Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système de quotas d'émissions de gaz à effet de serre après 2021, dont les modalités d'application ont été définies par voie législative en 2020 et mises à jour en 2021 à l'article L.122-8 du code de l'énergie et seront précisées par voie réglementaire en 2022 ».

L'article 108 prévoit que les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. Un grand nombre de mesures nécessiteraient la prise de décrets d'application ou d'arrêtés afin de définir, notamment, certains montants, plafonds, nature de dépenses ou date d'entrée en vigueur du dispositif (voir le tableau *infra*)

L'entrée en vigueur de cet article est subordonnée à l'approbation de la Commission européenne. Le décret nécessite par ailleurs une consultation des collectivités territoriales. La Commission européenne a approuvé le 9 mars 2022 le dispositif par une décision n° SA.100457 et la consultation des collectivités est en cours. Le décret d'application devrait être publié à la fin du premier semestre 2022.

Par ailleurs, en ce qui concerne **l'article 155**, conformément à ce qui a été dit *supra*, un décret devait prévoir l'entrée en vigueur de plusieurs dispositions ayant trait au transfert du recouvrement de la taxe d'aménagement à la DGFIP, avec une date butoir prévue au 1^{er} janvier 2023. Ce délai peut d'une part s'expliquer par la date limite prévue au 1^{er} janvier 2023, échéance qui semble logique eu égard à l'ampleur des adaptations à mener pour assurer le transfert du recouvrement de la TA à la DGFIP, et d'autre part par le fait que les dispositions de ce décret devront certainement tenir compte des modifications apportées par l'ordonnance, dont le délai de publication n'est pas encore échu.

L'article 127 prévoit la définition par décret en Conseil d'État des conditions fiscales du dédommagement des collectivités territoriales concernées par le projet Cigéo d'enfouissement de déchets nucléaires de haute activité et moyenne activité à vie longue en fonction du ratio de radioactivité au mètre cube des déchets de haute activité à vie longue. Cet article avait été adopté à l'initiative de M. Gérard Longuet. Cet amendement fait suite à l'échec d'une première concertation sur le sujet, menée après le retrait d'un amendement du Gouvernement similaire en 2017. Le secrétariat général du Gouvernement a indiqué que le dispositif n'est à ce jour pas applicable, et sans effet jusqu'en 2025. En effet, l'autorisation de création ne sera pas délivrée avant l'horizon 2024-2025, la demande n'ayant toujours pas été déposée et le temps d'instruction étant d'au moins 3 ans.

Enfin, **l'article 162** dispose que, dans le cadre du régime de « groupe TVA », l'assujetti unique communique, pour chacun de ses membres, leur déclaration TVA ainsi que des informations sur les opérations réalisées à destination des autres membres, selon des modalités fixées par arrêté du

ministre chargé du budget. Cet article est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022 afin de permettre aux opérateurs d'opter avant le 31 octobre de cette année.

Selon les informations transmises par la DLF, l'arrêté est en cours de préparation. Les premiers assujettis uniques ne commenceront en effet à fonctionner en tant que tels et déclareront en conséquence leurs opérations qu'à compter du 1^{er} janvier 2023, puisque le régime s'applique à compter du 1^{er} janvier de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'option a été exercée.

Tableau récapitulatif des mesures différées dans le temps (mesures non prises)

Article	Mesure Prévue	Objet	Commentaire
54 Div. III.-A 2°	Décret	Modalités d'application de l'article L. 2333-2 du code général des collectivités territoriales relatif à la part départementale intérieure sur la consommation finale d'électricité, instituée au profit des communes ou, selon le cas, des établissements publics de coopération intercommunale ou des départements qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité mentionnée à l'article L. 2224-31, notamment les conditions dans lesquelles sont constatées les quantités d'électricité fournies à l'échelle des territoires mentionnés aux 1° et 2° du II (au titre de la pénultième année et l'antépénultième année).	L'entrée en vigueur du dispositif est en 2023, le décret pourra être pris courant 2022. Il n'y a donc pas de retard pour l'heure.
55 Div I. 3° d)	Décret	Dates de première immatriculation de véhicules complétés, véhicules accessibles en fauteuil roulant et véhicules des catégories M2 et N2, au plus tard le 1 ^{er} janvier 2024.	Entrée en vigueur du dispositif en janvier 2024.
108 Div I.- D 1° a)	Décret	Nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient de l'immeuble.	Mesure avec entrée en vigueur différée au 1 ^{er} janvier 2022 (article 108, IV, A). La Commission européenne a approuvé le 9 mars 2022 le dispositif par une décision n° SA.100457 et la consultation des collectivités est en cours.
108 Div I.- I.	Décret	Plafonds du loyer et des ressources du locataire pour les investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire (dans le cadre des conditions à respecter pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés souhaitant bénéficier d'une réduction d'impôt à raison des acquisitions ou constructions de logements neufs à usage locatif situés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy et dans les îles Wallis et Futuna).	
108 Div I.- I.	Décret	Fraction du prix de revient d'un ensemble d'investissements réalisés dans le secteur du logement intermédiaire correspondant à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source	

		d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation.	
108 Div I.- I.	Décret	Plafonds des ressources des personnes physiques qui font d'un logement social leur résidence principale.	
108 Div I.- I.	Décret	Limites que ne peut excéder le montant des loyers à la charge des personnes physiques qui ont fait d'un logement social leur résidence principale.	
108 Div I.- I.	Décret	Part minimale de la surface habitable des logements sociaux qui doit être louée pour des loyers inférieurs aux limites fixées.	
108 Div I.- I.	Décret	Fraction du prix de revient d'un ensemble d'investissements réalisés dans le secteur du logement social correspondant à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation.	
108 Div I.- I.	Décret	Fraction du prix de revient d'un ensemble d'investissements pour les logements faisant l'objet d'un contrat de location-accession à la propriété immobilière correspondant à des dépenses supportées au titre de l'acquisition d'équipements de production d'énergie renouvelable, d'appareils utilisant une source d'énergie renouvelable ou de matériaux d'isolation.	
108 Div I.- I.	Décret	Nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient des logements intermédiaires, sociaux ou faisant l'objet d'un contrat de location-accession à la propriété immobilière.	
108 Div I.- I.	Décret	Conditions d'application de l'article 244 quater Y du code général des impôts relatif à la réduction d'impôt dont peuvent bénéficier les entreprises soumises à l'impôt à raison de certains investissements réalisés à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.	
108 Div IV.	Décret	Date d'entrée en vigueur des I à III de l'article 108 pour les investissements réalisés à Saint-Martin 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.	

127 Div II. 1°	Décret en CE	Définir le modèle fiscal applicable à Cigéo, projet de centre de stockage en couche géologique profonde pour les déchets radioactifs de moyenne activité à vie longue (MA-VL) et de haute activité (HA).	
155 Div. VI.	Décret	Modalités selon lesquelles et date à compter de laquelle le A du I de l'article 155, à l'exception des 1° et 3° ainsi que le 3° du IV s'appliquent, et au plus tard le 1 ^{er} janvier 2023.	Mesure avec entrée en vigueur différée au plus tard au 1 ^{er} janvier 2023.
162 Div I. 8°	Arrêté	Le présent article vise à substituer au dispositif du groupement autonome de personnes celui du régime de l'assujetti unique (aussi appelé « groupe TVA ») prévu par l'article 11 de la directive TVA. Lors de la création d'un assujetti unique, est établie une déclaration précisant la dénomination, la domiciliation et le représentant de l'assujetti unique ainsi que la nature des activités de chacun de ses membres. Les membres ne sont plus des assujettis et n'ont plus d'obligations déclaratives en matière de TVA, l'ensemble de ces obligations incombant au représentant.	Arrêté en cours de préparation.
164 Div II.	Décret	Préciser que le montant des ressources pris en compte pour les prêts à taux zéro est mesuré à la date d'émission des prêts.	L'article 87 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 a modifié le présent article 164 de la loi de finances pour 2021 afin de repousser sa mise en application au 1 ^{er} janvier 2023.
179 Div I.	Décret	Définition d'un facteur d'émission de l'électricité consommée en France en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure.	
179 Div I.	Voie réglementaire	Modalités de calcul du plafond limite de la consommation passée d'électricité en mégawattheures utilisée pour la production de ces produits, y compris la consommation d'électricité pour la production de produits externalisés admissibles au bénéfice de l'aide.	La campagne 2022 de demande d'aide de « compensation carbone » par les entreprises au titre de l'année 2021 (avec les nouvelles règles) n'a pas encore débuté.
179 Div I.	Arrêté	L'article procède à une réécriture complète de l'article L. 122-8 du code de l'énergie, régissant la mesure de « compensation des coûts indirects ». L'entrée en vigueur des lignes directrices révisées concernant les aides d'État liées au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période post-2021, rendues publiques le	

		<p>21 septembre dernier, nécessite de faire évoluer le dispositif actuel. Le 3. du III. prévoit qu'un arrêté détermine le prix à terme des quotas du système d'échange de quotas d'émission.</p> <p>Un III <i>bis</i> est désormais prévu au sein de l'article L. 122-8 du code de l'énergie, prévoyant que la liste des pièces justificatives exigées pour le dépôt d'une demande est déterminée par arrêté du ministre chargé de l'industrie. Elles servent de base au calcul du montant de l'aide.</p>	
179 Div I.	Arrêté	<p>IV. - La liste des pièces justificatives exigées pour le dépôt d'une demande est déterminée par arrêté du ministre chargé de l'industrie. Les pièces justificatives servent de base au calcul du montant de l'aide mentionnée au I.</p>	
179 Div I.	Décret	<p>Liste des secteurs pour lesquels l'intensité d'aide de 75 % n'est pas suffisante pour garantir une protection adéquate contre le risque de fuite de carbone</p>	
179 Div I.	Décret	<p>Conditions selon lesquelles les obligations des 1 et 2 du VII de l'article L. 122-8 du code de l'énergie sont satisfaites.</p>	
179 Div I.	Décret	<p>Modalités de publication des informations relatives à l'aide financière versée aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité.</p>	
179 Div I.	Décret en CE	<p>Conditions d'application de l'article L. 122-8 du code de l'énergie relatif à l'aide versée aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité.</p>	
202 Div. I.	Décret	<p>Modalités d'application du 1° <i>bis</i> du I de l'article 403 du code général des impôts.</p>	<p>Mesure liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.</p>

202 Div II.	Décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 202 de la loi, qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date de l'acte pris en application de l'article 203 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne.	Mesure liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.
202 Div III.	Décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 202 de la loi, pour la collectivité de Saint-Martin, qui ne peut être postérieure de plus d'un mois à la date la plus tardive entre celle mentionnée au II et celle de la 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.	Mesure liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

(3) La loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 pour 2021 : une application quasi-complète

Au cours de la session 2020-2021, la commission des finances a examiné en juillet 2021 un projet de loi de finances rectificative (LFR), qui visait notamment à assurer le financement des dispositifs d'urgence dans le contexte de la crise sanitaire.

Ainsi, la loi n° 2021-953 de finances rectificative pour 2021 revoyait à 11 textes d'application réglementaires. Sur ces 11 dispositions, 1 arrêté et 1 décret restent en attente d'adoption, 1 décret facultatif est devenu sans objet et 8 mesures ont été adoptées, dont 6 dans un délai d'un mois.

Concernant les mesures adoptées, l'article premier regroupait deux dispositions.

La première vise à aménager temporairement le dispositif de « carry back » (report en arrière des déficits) applicable au titre de l'impôt sur les sociétés, avec un dé plafonnement intégral du montant de déficit susceptible d'être reporté en arrière et un élargissement des exercices sur lesquels le report peut intervenir, du seul dernier exercice aux trois derniers exercices.

L'assouplissement temporaire du « carry back » met en œuvre une mesure déjà adoptée à deux reprises par le Sénat depuis l'été 2020, dans une optique de relance économique. Elle doit permettre aux entreprises de

tourner plus rapidement la page de la crise dans leurs comptes, en engendrant uniquement un coût de trésorerie pour les finances publiques, estimé à 400 millions d'euros par an jusqu'en 2027.

La seconde mesure précise les conditions de fiscalisation et de socialisation de certaines aides accordées par l'État dans le cadre de la crise sanitaire. Elle conduit à réserver l'exonération totale introduite à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 aux seules aides versées par le fonds de solidarité et à prévoir l'assujettissement à l'impôt sur les bénéfices et aux contributions et cotisations sociales de celles versées par les dispositifs complémentaires introduits ensuite. Seraient ainsi fiscalisés et socialisés le mécanisme de compensation des coûts fixes, les aides aux remontées mécaniques, les aides aux stocks et les aides à la reprise.

Parmi ces différents dispositifs, l'aide à la reprise relève toutefois d'une logique différente : elle ne complète pas l'aide du fonds de solidarité mais s'y substitue, en ciblant des entreprises qui n'y sont pas éligibles, faute de chiffre d'affaires en 2020. Par cohérence, il apparaissait dès lors justifié que ces entreprises bénéficient d'un régime fiscal et social analogue aux aides versées par le fonds.

C'est pourquoi la commission des finances a adopté un amendement visant à exonérer d'impôt sur les bénéfices et de contributions et cotisations sociales les aides à la reprise. Il revenait au Gouvernement de notifier cette exonération à la Commission européenne afin que celle-ci s'applique dans la limite des plafonds d'aides prévus par l'encadrement temporaire des aides d'État. Cette aide fut mise en œuvre suite à la décision de la Commission européenne par le décret n° 2021-1337 du 14 octobre 2021 modifiant le décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.

L'article 25 visait à instaurer une aide au paiement des cotisations sociales à destination des employeurs de moins de 250 salariés des secteurs les plus touchés par la crise et ainsi à accompagner leur reprise d'activité.

En effet, le Gouvernement a fait le choix de créer un nouveau dispositif d'aide plutôt que de proroger par décret l'exonération et l'aide au paiement des cotisations sociales introduites par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2021.

Le dispositif permet donc d'accompagner à hauteur de 15 % des rémunérations des salariés, les employeurs de moins de 250 salariés des secteurs S1 et S1 bis.

Alors que le dispositif introduit par la LFSS pour 2021 prévoit que seule la constatation d'une baisse de chiffre d'affaires ouvre droit à une exonération et à une aide au paiement, cette dernière, introduite au présent article vise au contraire l'ensemble des employeurs des secteurs visés, quelle que soit l'évolution de leur activité au cours des mois de juin, juillet et août.

L'aide sera ainsi à même d'accompagner la reprise d'activité en diminuant les charges des entreprises qui doivent se relancer après plusieurs mois de restrictions. L'article prévoit également des réductions de cotisations pour les travailleurs indépendants et pour les mandataires sociaux.

Le coût total de la mesure était évalué par le Gouvernement à 800 millions d'euros pour les mois de juin, juillet et août.

La période de référence et les modalités d'application de l'article ont été définis par un décret intervenu le 19 août¹ (soit un délai de 1 mois), qui aura retenu une période de référence allant du 1^{er} mai au 31 juillet.

En revanche, il est regrettable que le décret permettant de mettre en place une nouvelle réduction de cotisations au bénéfice des artistes-auteurs mentionnés à l'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale, fondée sur la baisse d'assiette déclarée en 2021, n'ait, à la date du 31 mars 2022, pas été publié.

L'article 26 prévoit, en premier lieu, d'instituer un dispositif de compensation des pertes tarifaires subies en 2020 par les régies communales et intercommunales exploitant un service public à vocation industrielle et commerciale. En second lieu, il prévoit un mécanisme de soutien aux collectivités du bloc communal ayant subi des pertes de recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs ou de pertes de recettes de redevances versées par les délégataires de service public et dont l'équilibre financier est fragilisé. Par amendement, le Gouvernement a élargi la dotation instituée au bénéfice des régies industrielles et commerciales relevant des collectivités du bloc communal, ainsi qu'aux régies industrielles et commerciales relevant des départements.

Le coût global pour l'État de ces dispositifs était estimé à 200 millions d'euros.

Le décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les services publics locaux précise les modalités de calcul et de versement des dotations accordées aux régies industrielles et commerciales

¹ Décret n° 2021-1094 du 19 août 2021 relatif à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par l'article 25 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

pour compenser la dégradation de l'épargne brute subie en 2020. Il détaille également les modalités de calcul et de versement des dotations octroyées aux collectivités et établissements pour compenser les pertes tarifaires de l'année 2020 liées à leurs services publics administratifs ainsi que les pertes sur les redevances versées cette même année par les délégataires de service public.

L'article 30 autorise le ministre chargé de l'économie à accepter des abandons de créance de la société Liberty Ascoval. L'arrêté du 30 juillet 2021 relatif à l'abandon partiel de prêts du Fonds de développement économique et social aux sociétés Liberty Ascoval met en œuvre cet abandon de créance.

Tableau récapitulatif des mesures prises

Article	Mesure prévue	Objet	Mesure prise
Article 1 Div III	Décret	Entrée en vigueur du 3° du A du III de l'article 1 ^{er} de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (1), subordonnée à l'adoption d'un décret suite à une décision de la Commission européenne permettant de le considérer comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret n° 2021-1337 du 14 octobre 2021 modifiant le décret n° 2021-624 du 20 mai 2021 instituant une aide à la reprise visant à soutenir les entreprises ayant repris un fonds de commerce en 2020 et dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19.
Article 19 Div III	Décret	Entrée en vigueur de modifications à l'article 199 <i>terdecies</i> 0 A du code général des impôts, subordonnée l'adoption d'un décret suite à une décision de la Commission européenne permettant de le considérer comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État, ou aux versements effectués à compter du 1 ^{er} janvier 2022 si cette réception a lieu avant cette date.	Décret n° 2022-371 du 16 mars 2022 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises issues de l'article 19 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

<p>Article 25 Div I - A</p>	<p>Décret</p>	<p>La mesure prévoit que les employeurs des secteurs S1 et S1 <i>bis</i> bénéficient d'une aide au paiement de leurs cotisations et contributions sociales égale à 15 % du montant des rémunérations des salariés mentionnées au II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. La période d'emploi servant de référence au calcul de cette aide doit être définie par décret et peut courir jusqu'au 31 août 2021.</p>	<p>Décret n° 2021-1094 du 19 août 2021 relatif à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par l'article 25 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.</p>
<p>Article 25 Div I - B</p>	<p>Décret</p>	<p>Le B dispose que l'aide prévue à l'article 25 est ouverte aux employeurs dont l'effectif est inférieur à 250 salariés et qui appartiennent aux secteurs visés aux a) et b) du 1° du B du I de l'article 9 de la LFSS pour 2021. Sont ainsi visées les employeurs de moins de 250 salariés des secteurs mentionnés dans les listes S1 et S1 <i>bis</i>.</p> <p>Par ailleurs, un décret pourra, dans les conditions qu'il déterminera, réserver le bénéfice de l'aide aux employeurs qui auront constaté, pour des périodes d'emploi antérieures au mois de juin 2021, une baisse de chiffre d'affaires par rapport à la même période en 2020 ou en 2021.</p>	<p>Décret n° 2021-1094 du 19 août 2021 relatif à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par l'article 25 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.</p>
<p>Article 25 - Div II</p>	<p>Décret</p>	<p>En vertu du II, les travailleurs indépendants répondant aux mêmes conditions que les employeurs visés au B du I et ne relevant pas du régime micro-social pourront bénéficier d'une réduction de leurs cotisations dont le montant sera fixé par décret. Il en est de même pour les travailleurs non-salariés agricoles.</p>	<p>Décret n° 2021-1094 du 19 août 2021 relatif à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par l'article 25 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.</p>
<p>Article 25 - Div III</p>	<p>Décret</p>	<p>Le III permet aux mandataires sociaux de bénéficier d'une réduction de cotisations dont le montant est défini par décret dès lors que l'entreprise dont ils sont mandataires remplit les conditions fixées pour les employeurs visés au B du I.</p>	<p>Décret n° 2021-1094 du 19 août 2021 relatif à l'aide au paiement des cotisations et contributions sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par l'article 25 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.</p>

Article 26 Div VI	Décret	<p>Le présent article prévoit, en premier lieu, d'instituer un dispositif de compensation des pertes tarifaires subies en 2020 par les régies communales et intercommunales exploitant un service public à vocation industrielle et commerciale. En second lieu, il prévoit un mécanisme de soutien aux collectivités du bloc communal ayant subi des pertes de recettes tarifaires au titre de leurs services publics administratifs ou de pertes de recettes de redevances versées par les délégataires de service public et dont l'équilibre financier est fragilisé.</p> <p>Ses modalités d'applications doivent être précisées par décret.</p>	Décret n° 2021-1495 du 17 novembre 2021 relatif aux dotations instituées en vue de compenser certaines pertes de recettes subies en 2020 par les services publics locaux
Article 30 Div III	Arrêté	<p>Autoriser le Ministre chargé de l'économie à accepter des abandons de créance dans le cadre des négociations en cours avec les candidats à la reprise de la société Liberty Ascoval.</p> <p>Les décisions d'abandons sont prises par arrêté.</p>	Arrêté du 30 juillet 2021 relatif à l'abandon partiel de prêts du Fonds de développement économique et social aux sociétés LIBERTY ASCOVAL.

Les 2 mesures restant en attente sont les suivantes :

Tableau récapitulatif des mesures non prises

Article	Mesure prévue	Objet
Article 7 Div I	Arrêté	Détermination des caractéristiques physiques et chimiques du gazole susceptible de bénéficier du tarif réduit de taxe intérieure de consommation lorsqu'il est utilisé à dans les conditions prévues aux articles 265 <i>octies</i> A, B et C du code des douanes.
Article 25 - Div V	Décret	Mise en place d'une nouvelle réduction de cotisations au bénéfice des artistes-auteurs mentionnés à l'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale, fondée sur la baisse d'assiette déclarée en 2021. Le montant de cette majoration et les conditions pour en bénéficier seront fixés par décret.

Enfin, une mesure, facultative, est devenue sans objet :

Article	Mesure prévue	Objet	Mesure non prise
Article 25 Div IX	Décret	Le IX. permet au Gouvernement de proroger par décret le dispositif introduit par le présent article au-delà du 31 août et jusqu'au 31 décembre 2021.	Délai d'option expiré.

e) La loi relative à la réforme du courtage de l'assurance a fait l'objet d'une application complète

Concernant la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, **toutes les mesures réglementaires qu'elle appelait ont bien été prises.**

Après l'avoir sous-amendé à l'initiative de M. Jean-François Husson, avec un avis favorable de la commission et du Gouvernement, le Sénat a adopté, en première lecture, un amendement du Gouvernement insérant dans la proposition de loi un dispositif visant à encadrer les pratiques de démarchage téléphonique du secteur assurantiel. L'objectif de ces dispositions était de traduire, au plan législatif, certaines recommandations formulées en la matière par le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) dans un avis de 2019¹. Le dispositif adopté en première lecture au Sénat a été conservé par la commission mixte paritaire, à l'exception d'une modification visant à mieux distinguer le cadre normatif applicable aux appels sollicités par le souscripteur des appels non sollicités.

Par conséquent, le nouvel article L. 112-2-2-1 du code des assurances encadre le processus de commercialisation d'un produit d'assurance au cours d'un échange téléphonique. Il oblige notamment le distributeur à recueillir au début de la conversation l'accord préalable du souscripteur ou, dans le cas contraire, à mettre fin sans délai à la conversation. Il s'assure également que le souscripteur peut résilier un contrat en cours si le risque dont la couverture est proposée est déjà garanti, et il s'assure de la bonne réception, par le souscripteur, des documents et informations prévus par le code des assurances et le code de la consommation pour conclure le contrat.

Outre le processus de démarchage téléphonique, ces dispositions obligent les distributeurs à enregistrer, conserver et garantir la traçabilité de l'intégralité des communications téléphoniques intervenues avant la conclusion d'un contrat d'assurance pendant deux ans, afin de permettre à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de contrôler le respect des obligations prévues par le législateur. Enfin, ces deux autorités sont chargées de rechercher et constater les infractions à ces nouvelles dispositions.

¹ Avis du Comité consultatif du secteur financier sur le démarchage téléphonique en assurance, 19 novembre 2019.

Les conditions d'application de ces dispositions en matière de démarchage téléphonique ont été définies par le décret du 17 janvier 2022¹. Conformément à l'intention du législateur, le décret d'application prévoit que l'enregistrement et la conservation des communications téléphoniques sont effectués dans des conditions garantissant leur intégrité, leur sécurité, et leur caractère exploitable. Il limite leur accès aux seuls agents de l'ACPR et de la DGCCRF. Le décret précise que les enregistrements sont détruits dans deux cas :

- dès lors que le souscripteur s'est explicitement opposé à la poursuite de l'échange ou à la proposition commerciale ;

- en l'absence de réponse favorable à une proposition commerciale, dans un délai d'un mois à compter de la date de cette proposition.

Si le législateur avait bien prévu l'obligation de conserver les enregistrements intervenus avant la conclusion du contrat, il n'avait pas précisé les cas dans lesquels ceux-ci pouvaient être supprimés en l'absence de conclusion du contrat. Toutefois, cette précision par voie réglementaire semble nécessaire.

Le décret précise également que les distributeurs conservent pendant deux ans les pièces justificatives nécessaires à la destination des autorités compétentes.

Par ailleurs, cette loi visait à créer des associations professionnelles dont l'adhésion est obligatoire pour les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires, ainsi que pour les intermédiaires en opérations de banques et de services de paiement (IOBSP). Ces associations, agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), sont chargées d'offrir un service de médiation à leurs membres, de vérifier le respect des conditions d'accès et d'exercice de leur activité, le respect des exigences professionnelles, et d'offrir un service d'accompagnement et d'observation de leur activité.

Ces associations professionnelles, dont les règles sont approuvées par l'ACPR, peuvent refuser l'adhésion d'un intermédiaire qui ne satisfait pas les conditions d'exercice de la profession, ou prononcer d'office le retrait de l'adhésion si ces conditions ne sont plus réunies. Le dispositif adopté s'inspire directement du modèle de « co-régulation » appliqué aux conseillers en investissements financiers (CIF), dont le contrôle est assuré par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

S'agissant des intermédiaires en assurance, le nouvel article L. 513-5 du code des assurances prévoit que l'ACPR peut retirer, selon des modalités

¹ Décret n° 2022-34 du 17 janvier 2022 relatif au démarchage téléphonique en assurance.

prévues par décret, l'agrément d'une association professionnelle. En outre, le nouvel article L. 513-9 du même code prévoit que les conditions et modalités d'application des dispositions relatives aux associations professionnelles pour le courtage en assurance sont définies par décret en Conseil d'État. Des dispositions identiques sont prévues aux articles L. 519-13 et L. 519-17 du code monétaire et financier pour les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement.

Dans cette perspective, le décret du 1^{er} décembre 2021¹ définit ces modalités d'application. Il prévoit notamment que les intermédiaires en assurance exerçant, en sus, des activités de courtage en opérations de banque et en services de paiement, et inversement, peuvent n'adhérer qu'à une seule association sous réserve que celle-ci soit agréée pour l'ensemble de leurs activités. S'agissant du retrait d'agrément, l'ACPR informe l'association professionnelle qu'elle envisage de le faire, ainsi que les motifs de ce retrait et les actions de mise en conformité attendues. L'association dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de cette notification pour transmettre ses observations. Le retrait d'agrément définitif prend effet à l'issue d'un délai de trois mois à compter de la notification, et l'ACPR informe sans délai le public du retrait d'agrément.

En outre, le décret prévoit, conformément aux dispositions législatives adoptées, que l'association contrôle le respect des conditions d'honorabilité du personnel de ses membres. Pour ce faire, toute personne adhérent à l'association tient à disposition de celle-ci le bulletin n° 3 de l'extrait de casier judiciaire.

Sur ce point, la commission des finances du Sénat avait proposé, lors de l'examen de la proposition de loi, une solution différente consistant à confier le respect des conditions d'honorabilité des courtiers d'assurance et des intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement (IOBSP) à l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (Orias), tant pour les dirigeants que pour les salariés. En effet, l'Orias dispose déjà d'un accès automatisé et sécurisé au bulletin n° 2 du casier judiciaire pour vérifier les conditions d'honorabilité des dirigeants des intermédiaires, contrairement aux associations professionnelles agréées. Le rapporteur de la proposition de loi, M. Albéric de Montgolfier, avait alors estimé que le fait de confier ce contrôle aux associations professionnelles représentait une charge administrative non négligeable, mais un niveau de garantie plus faible. La commission des finances avait ainsi adopté un amendement en ce sens, qui n'a pas été retenu par la commission mixte paritaire.

¹ Décret n° 2021-1552 du 1er décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)

Article	Mesure prévue	Objet	Mesure prise
Unique Div I	Voie réglementaire	La mesure vise à protéger de manière plus efficiente les consommateurs en encadrant les appels à visée commerciale qu'ils n'ont pas sollicités. Elle prévoit ainsi un renforcement de l'information des souscripteurs ou adhérents éventuels, une interdiction explicite des « ventes en un temps » et précise les modalités d'information et de recueil de la signature du consommateur.	Décret n° 2022-34 du 17 janvier 2022 relatif au démarchage téléphonique en assurance.
Unique Div I	Décret	La mesure vise à protéger de manière plus efficiente les consommateurs en encadrant les appels à visée commerciale qu'ils n'ont pas sollicités. Elle prévoit ainsi un renforcement de l'information des souscripteurs ou adhérents éventuels, une interdiction explicite des « ventes en un temps » et précise les modalités d'information et de recueil de la signature du consommateur.	Décret n° 2022-34 du 17 janvier 2022 relatif au démarchage téléphonique en assurance.
Unique Div II 2°	Décret	Le I du nouvel article L. 513-5 précise que les associations professionnelles sont agréées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). L'ACPR peut leur retirer l'agrément dès lors que les conditions d'agrément ne sont plus satisfaites.	Décret n° 2021-1552 du 1 ^{er} décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.
Unique Div II 2°	Décret en CE	L'article L. 513-9 du code des assurances prévoit que les modalités d'application des articles L. 513-3 à L. 513-8 sont prévues par un décret en Conseil d'État	Décret n° 2021-1552 du 1 ^{er} décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.
Unique Div III 1°	Décret	La mesure prévoit la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution pour agréer les et retirer l'agrément des intermédiaires en opérations de banque et en service de paiement (IOBSP).	Décret n° 2021-1552 du 1 ^{er} décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.
Unique Div III 1°	Décret en CE	L'article L. 519-17 du CMF prévoit que les modalités d'application des articles L. 519-11 à L. 519-16 du même code sont définies par décret en Conseil d'État.	Décret n° 2021-1552 du 1 ^{er} décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

2. La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un déstockage en baisse

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 61 cette année contre 30 l'an dernier. Le déstockage s'avère plus modeste cette année que l'an dernier, **une seule loi sur 15 est intégralement appliquée depuis le 31 mars 2021, contre 5 sur 14 l'an dernier.**

Parmi ces 61 mesures en attente 15 ont été prises et 11 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 à l'absence 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.

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 verra sans doute jamais le jour.**

a) Seule la loi de finances rectificative pour 2015 sort cette année du « stock » suivi par la commission des finances

Concernant la loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, deux mesures réglementaires étaient encore en attente d'application à l'issue de la session précédente.

L'article 72 de cette loi prévoyait la généralisation de la télédéclaration et du télé règlement des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes afin de permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt. Cet article prévoyait ainsi la prise d'un décret fixant les seuils de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter et d'un arrêté précisant le modèle et le contenu des déclarations.

Toutefois, ces dispositions ont été abrogées par l'article 40 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021. **Ces deux mesures sont donc devenues sans objet, ce qui fait sortir de facto cette loi du « stock » suivi par la commission des finances au titre de l'application des lois.**

b) Trois lois dont le taux d'application a évolué cette année, sans être intégralement appliquées

Au cours de la session 2020-2021, les autres mesures d'application prises ou devenues sans objet au titre des dispositions du « stock » ont permis **d'augmenter le taux d'application de trois lois :**

- **la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR 3) ;**
- **la loi de finances pour 2020 ;**
- **la loi de finances pour 2019.**

(1) La troisième loi de finances rectificative pour 2020

La loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 renvoyait à 25 mesures réglementaires au total. À l'issue du précédent contrôle, deux décrets et quatre arrêtés restaient à prendre.

L'article 21 instaurait un mécanisme de garantie de ressources destiné aux collectivités territoriales du bloc communal confrontées à des pertes de recettes dans le contexte de la crise sanitaire.

L'arrêté qui fixe le montant de la dotation attribuée dans ce cadre, a bien été pris¹.

Les deux décrets dont la publication dépendait de l'approbation de la Commission européenne (**articles 2 et 49**), pour des mesures de soutien en faveur de la presse et de l'audiovisuel, ont également été pris.

Ainsi, dédié au soutien des éditeurs de services de télévision ayant subi une baisse significative de leurs recettes publicitaires du fait de la crise sanitaire, l'article 49 prévoit la mise en place d'un crédit d'impôt transitoire visant les dépenses de création audiovisuelle et cinématographique assumées par ces entreprises en 2020, ainsi que les redevances versées aux organismes de gestion collective et les rémunérations accordées directement aux auteurs.

Le texte renvoyait à un décret la fixation de la date d'entrée en vigueur de ce dispositif. Celui-ci restait tributaire d'une appréciation de sa compatibilité au régime des aides d'État par la Commission européenne. Celle-ci est intervenue le 17 mai 2021. Il convient de relever que si cette validation peut apparaître tardive – près de 10 mois après l'adoption de la loi –, elle résulte en premier lieu d'une notification tardive du Gouvernement à la

¹ Arrêté du 16 décembre 2021 pris en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Commission, datée du 13 avril 2021. Le décret prenant acte de cette validation a quant à lui été publié un mois plus tard, le 15 juin 2021, soit près de dix mois et demi après l'adoption d'une mesure censée répondre à une situation d'urgence. Ce délai assez long interroge sur l'efficacité du dispositif et son caractère incitatif au second semestre 2020, faute de précision rapide sur sa compatibilité au droit européen.

Tableau récapitulatif des mesures prises (ou devenues sans objet)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
2 Div II	Date à compter de laquelle les sommes versées par un contribuable domicilié en France au titre du premier abonnement pour une durée minimale de douze mois, à un journal, à une publication de périodicité au maximum trimestrielle ou à un service de presse sont pris en compte au titre de l'article 200 <i>sexdecies</i> du code général des impôts. Cette date ne peut être postérieure de plus d'un 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'Etat.	Décret	Décret n° 2021-560 du 7 mai 2021 fixant la date d'entrée en vigueur du crédit d'impôt sur le revenu pour le premier abonnement à un journal, à une publication périodique ou à un service de presse en ligne d'information politique et générale instauré par l'article 2 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.
21 Div IV	Le montant de la dotation prévue aux II et III est notifié aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi qu'aux établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des collectivités territoriales et des outre-mer. À titre exceptionnel, le montant de la dotation est constaté par les bénéficiaires en recettes de leur compte administratif 2020.	Arrêté	Arrêté du 16 décembre 2021 pris en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

49	Création d'un crédit d'impôt éditeurs - conformité au régime des aides d'État.	Décret	Décret n° 2021-764 du 15 juin 2021 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions du I de l'article 49 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 relatives au crédit d'impôt pour dépenses de création audiovisuelle et cinématographique, redevances versées aux organismes de gestion collective et rémunérations versées directement aux auteurs.
66, IV.	Engagement climatique des grandes entreprises au capital desquelles l'État prend une participation	Arrêté	Arrêté du 2 novembre 2021 pris en application de l'article 66 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ainsi au 31 mars 2022, 2 mesures restent à prendre au titre de la troisième LFR pour 2020, en application d'un seul article.

L'article 6 prévoyait que la suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier, prévue initialement en trois étapes (1^{er} juillet 2020, 1^{er} janvier 2021 et 1^{er} janvier 2022) en vertu de l'article 60 de la loi LFI pour 2020, intervienne en une seule fois au 1^{er} juillet 2021, ce qui nécessitait que deux arrêtés soient pris.

Cette suppression du tarif réduit de TICPE du gazole non routier a été repoussée au 1^{er} janvier 2023 par l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021. Comme le détaille ensuite le commentaire de l'article 60 de la LFI pour 2020, l'application de ces mesures est ainsi différée au 1^{er} janvier 2023.

Les 2 mesures restant en attente sont les suivantes :

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures différées au 1^{er} janvier 2023)

Article	Objet	Mesure prévue
6. II.	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) - liste des engins et matériels.	Arrêté
6. IV	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) - entrée en vigueur.	Arrêté

(2) La loi de finances pour 2020

Initialement, 125 dispositions de la **loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020** appelaient un texte réglementaire d'application, et 35 mesures demeuraient en attente à l'issue du précédent contrôle, dont 20 décrets et 15 arrêtés.

Au cours de la session, 10 mesures ont été prises, et 6 sont devenues sans objet. Le tableau ci-dessous récapitule les mesures d'application ainsi prises.

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises ou sans objet)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
16 Div V, E, 5	Conditions d'application des 3 et 4 du E du V de l'article 16 relatifs à la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée qui est versée aux départements, au Département de Mayotte, à la métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse afin de soutenir les territoires les plus fragiles.	Décret	Décret n° 2021-1291 du 4 octobre 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.
21 Div X	Majoration de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules au profit des régions « Le niveau de ces majorations est constaté pour chaque collectivité territoriale par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales. Cette majoration s'applique jusqu'à la modification ou l'abrogation de la délibération mentionnée au premier alinéa du présent X. »	Arrêté	Devient sans objet. Les arrêtés prévus à l'article 21 de la LFI 2020 n'ont pas été pris mais la disposition législative fait désormais référence à des articles du CGI qui ont été abrogés. En effet, la taxe régionale sur les certificats d'immatriculation des véhicules est désormais retracée dans le code des impositions sur les biens et services (articles L. 421-41 à L. 421-54).
28 VI B	Date d'entrée en vigueur des A à C, à l'exception du 3° du B, et le 2° du D du I ainsi que le B, le 2° du C et les D et E du II qui ne peut pas être antérieure au 1 ^{er} janvier 2021, et au plus tard le 1 ^{er} janvier 2022 (dispositions relatives aux jeux de hasard).	Décret	Décret n° 2021-1712 du 17 décembre 2021 pris en application du B du VI de l'article 28 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

72 Div II	Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'AFITF - exonération d'écocontribution - arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civil et du budget	Arrêté	Devient sans objet
147, I, Q, 5°	Modalités de l'exclusion de l'assujetti du régime particulier de déclaration et de paiement exposé à l'article 298 <i>sexdecies</i> G du CGI	Décret	Décret n° 2021-692 du 31 mai 2021 publié au JO du 1 ^{er} juin 2021 précisant les modalités de transmission des déclarations, de recouvrement et de radiation pour les personnes recourant aux guichets uniques européens de déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée pour le commerce électronique.
147, I, Q, 6°	Modalités de l'exclusion des assujettis identifiés directement ou par le biais d'un intermédiaire du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires ou de pays tiers.	Décret	Décret n° 2021-692 du 31 mai 2021 publié au JO du 1 ^{er} juin 2021 précisant les modalités de transmission des déclarations, de recouvrement et de radiation pour les personnes recourant aux guichets uniques européens de déclaration de la taxe sur la valeur ajoutée pour le commerce électronique
147, I, Q,	L'assujetti informe l'administration du moment où il commence son activité imposable, la cesse ou la modifie au point de ne plus pouvoir se prévaloir de ce régime particulier. Il communique cette information et notifie à l'administration toute modification par voie électronique dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.	Arrêté	Arrêté du 31 mai 2021 pris pour l'application des régimes particuliers de guichets uniques de déclaration et de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée relatifs à certaines opérations du commerce électronique.

<p>147, I, Q,</p>	<p>La déclaration de taxe sur la valeur ajoutée comporte également les éléments suivants, ventilés par Etat membre de consommation : « 1° La valeur totale, hors taxe, des opérations visées, les taux de taxe sur la valeur ajoutée applicables et le montant total de la taxe correspondante ventilé par taux d'imposition ; « 2° Le montant total de la taxe sur la valeur ajoutée due pour les opérations visées, pour chaque Etat membre dans lequel l'assujetti dispose d'un établissement stable ou à partir duquel les biens sont expédiés ou transportés ; « 3° Le numéro individuel d'identification à la taxe sur la valeur ajoutée ou le numéro d'enregistrement fiscal attribué par chacun de ces Etats membres. « Les modalités de cette déclaration sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget.</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Arrêté du 31 mai 2021 pris pour l'application des régimes particuliers de guichets uniques de déclaration et de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée relatifs à certaines opérations du commerce électronique.</p>
<p>153</p>	<p>Calendrier et modalités selon lesquels les dispositions du premier alinéa de l'article 153 (émissions sous forme électronique et transmission à l'administration des factures des transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée) s'appliquent au plus tôt à compter du 1^{er} janvier 2023 et au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2025 en fonction, notamment, de la taille et du secteur d'activité des entreprises concernées, et après obtention de l'autorisation prévue au 1 de l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Devient sans objet. L'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction couvre ce qui devait être pris par décret.</p>
<p>166 Div V</p>	<p>Date d'entrée en vigueur des 1°, 4°, 5° et 6° du II, des III et IV de l'article 166 qui ne peut être postérieure aux impositions dont le fait générateur intervient à compter du 1^{er} janvier 2022 (taxes sur les conventions d'assurance).</p>	<p>Décret</p>	<p>Devient sans objet.</p>
<p>175 Div I</p>	<p>Codification et extension à la TVA du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux.</p>	<p>Arrêté</p>	<p>Arrêté du 25 janvier 2021 relatif aux modalités d'attribution de l'indemnité prévue à l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales.</p>

181	Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises : C - « Un arrêté du ministre chargé du budget définit les informations prévues au 2° et les modalités de la transmission prévue à l'avant-dernier alinéa du présent V. »	Arrêté	Deviens sans objet. Lors de la rédaction de cet article en 2019, les informations concernées par un tel arrêté étaient celles que la douane gestionnaire des régimes devait obtenir pour les transmettre à la DGFIP. Cette transmission serait devenue inutile du fait des transferts intervenus entre les deux administrations dans la gestion de ces régimes suspensifs.
181	J - « Un arrêté du ministre chargé du budget définit les informations prévues au 2° et les modalités de la transmission prévue à l'avant-dernier alinéa du présent 3.	Arrêté	
205 Div I	Un décret en Conseil d'État détermine, à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit, les catégories d'immeubles riverains de l'aérodrome existant, liées à l'habitation, pour lesquelles les propriétaires peuvent mettre en demeure l'Etat de procéder à l'acquisition dans les conditions définies aux articles L. 230-1 et L. 230-6 du code de l'urbanisme.	Décret	Décret en Conseil d'État n° 2021-470 du 19 avril 2021 pris pour l'application à l'aérodrome de Nantes-Atlantique des dispositions de l'article L. 6353-3 du code des transports
208 Div III	Modalités d'application de l'article 208 de la loi relatif à la fraction complémentaire de taxe sur la valeur ajoutée prévue au 3 du E du V de l'article 16 de la loi et, à compter de 2022, de la première part prévue au 1° du 4 du même E dont peuvent bénéficier certains départements.	Décret	Décret n° 2021-1291 du 4 octobre 2021 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.
240 Div I	Conditions dans lesquelles le contenu des formations et actions d'accompagnement mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 311-9 et le niveau relatif à la connaissance de la langue française mentionné à l'article L. 314-2 peuvent faire l'objet d'adaptations au regard de la situation particulière du département de Mayotte.	Décret	Décret n° 2021-1241 du 28 septembre 2021 portant modification de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour la mise en œuvre du contrat d'intégration républicaine dans le département de Mayotte.

Ainsi au 31 mars 2022, 19 mesures restent à prendre au titre de la LFI pour 2020, en application de 8 articles. Certains de ces articles appellent quelques commentaires.

L'article 60 prévoit la suppression du tarif réduit de taxe intérieure de consommation énergétique (TICPE) pour les carburants non routiers, tout en préservant un régime spécifique pour plusieurs secteurs économiques et en mettant en place des dispositifs d'accompagnement pour d'autres secteurs impactés. L'article prévoit la publication de plusieurs textes d'application. L'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 avait modifié le calendrier d'application de la suppression du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier ainsi que, par voie de conséquence,

le calendrier de mise en œuvre des mesures de soutien aux secteurs concernés. La suppression devait intervenir le 1^{er} juillet 2021. Par la suite, l'article 7 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a repoussé à nouveau cette suppression au 1^{er} janvier 2023. En mars dernier, en raison de la flambée des prix de l'énergie, le ministère de l'économie, des finances et de la relance a annoncé que cette échéance du 1^{er} janvier 2023 devrait également être remise en question. Ce décalage du calendrier d'application de la suppression du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier ainsi que des mesures visant à accompagner cette décision explique pourquoi des textes d'application, prévus à l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2020 ainsi qu'à l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, n'ont pas été publiés.

L'article 72 a modifié l'article 302 *bis* K du CGI pour créer une contribution additionnelle à la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Il prévoyait notamment que les dispositions relatives aux exonérations de cette nouvelle contribution n'entreraient en vigueur qu'à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget qui ne pouvait être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne. L'article 302 *bis* K du CGI a été abrogé par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne. L'encadrement des tarifs de la contribution additionnelle à la taxe de solidarité sur les billets d'avion est désormais prévu à l'article L. 422-22 du code des impositions sur les biens et services. Il ne prévoit plus la publication de l'arrêté initialement prévu à l'article 72 qui est donc devenu sans objet.

L'article 78 met en place un dispositif transitoire de ventes hors taxes au bénéfice des croisiéristes (articles 41 *bis* à 41 *octies* de la loi n° 2004-639 relative à l'octroi de mer). Un décret devait préciser les conditions d'octroi de cette autorisation, les obligations attachées à son exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles. Par ailleurs, ces dispositions ne pouvaient entrer en vigueur qu'à une date fixée par décret 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 cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.

Le Gouvernement a effectué une pré-notification le 4 mai 2020 à laquelle la Commission a répondu le 4 septembre en demandant des compléments d'information. Un projet de note des autorités françaises a été transmis le 27 octobre 2020 à la Commission européenne.

Les autorités européennes ont adressé aux autorités françaises une lettre datée du 13 octobre 2021 aux termes de laquelle elles considèrent que le dispositif n'était pas constitutif d'une aide d'État. Cependant, le décret d'application du dispositif, conditionnant notamment son entrée en vigueur, fait actuellement toujours l'objet d'échanges interministériels, la DGDDI estimant, dans le cadre de ces échanges que le fait de prévoir des décisions administratives individuelles imposerait de soumettre le projet de décret à l'examen du Conseil d'État. En réponse aux interrogations de la commission des finances, le secrétariat général du Gouvernement a, par ailleurs, indiqué que la pandémie ayant fortement ralenti le tourisme dans les DOM concernés, ce sujet a été jugé moins prioritaire qu'initialement par tous les acteurs concernés.

Or, la date fixée pour l'entrée en vigueur du décret ne pouvant être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne, un nouvel agrément de la Commission européenne semble désormais nécessaire pour adopter un décret permettant la mise en place du dispositif.

Il faut souligner que ce régime transitoire sera automatiquement abrogé (sauf prorogation) le 1^{er} janvier 2024, conformément au III dudit article 78, soit dans un peu plus de 18 mois, sans avoir pu s'appliquer, en l'absence de publication du décret susmentionné. Aussi, en cas de renouvellement de la demande d'agrément auprès des autorités européennes et de prise du décret dans un délai de six mois suivant le dit agrément, la durée de l'expérimentation risque alors d'être trop réduite pour connaître les effets du dispositif sur la situation des commerces habilités à pratiquer certaines de leurs ventes en exonération des impositions listées ci-avant.

Dans ce contexte, le secrétariat général du Gouvernement SGG n'a pas pu préciser à la commission des finances si la demande d'agrément auprès des autorités européennes sera renouvelée.

Dans le cadre de l'examen d'un prochain projet de loi de finances, la question d'une possible prorogation de la durée de l'expérimentation par voie d'amendement pourrait être posée.

L'article 146 prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation (RVLLH) à horizon 2026. L'article prévoit cependant une première obligation déclarative pour les propriétaires à compter du 1^{er} juillet 2023. Les premières mesures d'application devraient être prises courant 2022.

L'article 233 autorise le Gouvernement à renoncer à des créances détenues par l'État sur la Société internationale de la Moselle (SIM). La SIM, société de droit privé allemand, a été instituée par la convention du 27 octobre 1956 entre la République française, la République fédérale allemande et le Grand-Duché du Luxembourg au sujet de la canalisation de

la Moselle en vue de gérer le financement des travaux d'aménagement et de mise au grand gabarit de la Moselle entre Thionville et Coblenze et de répartir entre ses États associés le montant des péages de navigation sur ce tronçon. Cet article prévoit un renoncement à 72 090 344,75 euros au titre de la mise en jeu de la garantie de l'État et à 49 903 648,20 euros au titre de prêts participatifs accordés à l'entreprise. Les abandons de créance devant être pris par arrêté, celui-ci n'est pas paru depuis.

Les 19 mesures restant en attente sont les suivantes :

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
16 Div I, F, 1, a)	Modalités selon lesquelles les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1 ^{er} juillet de chaque année, les informations relatives, s'ils s'en réservent la jouissance, à la nature de l'occupation de ces locaux ou, s'ils sont occupés par des tiers, à l'identité du ou des occupants desdits locaux.	Décret	Entrée en vigueur différée Publication envisagée en mars 2022 avec effet en 2023
28 VI, C	Date d'entrée en vigueur du F du I 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	Entrée en vigueur différée
60 Div I	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : Les entreprises éligibles au tarif réduit mentionné à l'article 265 <i>octies</i> B peuvent utiliser le gazole coloré et tracé pour les besoins de certaines activités non éligibles à ce même tarif réduit définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'industrie.	Arrêté	Décalage du calendrier d'application
60 Div I	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : « <i>Le remboursement prévu au premier alinéa du présent A s'applique aux quantités de produits énergétiques effectivement utilisées pour les travaux agricoles ou forestiers. Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels cette condition est réputée ne pas être remplie.</i> »	Arrêté	Décalage du calendrier d'application

60 Div III	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi (entrée en vigueur de cette mesure à compter du 1 ^{er} janvier 2022). Un arrêté du ministre chargé du budget précise les colorants et traceurs	Arrêté	Décalage du calendrier d'application
60 Div III	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi (entrée en vigueur de cette mesure à compter du 1 ^{er} janvier 2022) : Un arrêté du ministre chargé du budget précise les conditions dans lesquelles des produits énergétiques peuvent être distribués ou utilisés pour des usages nonéligibles au tarif de taxe auquel ils ont été mis à la consommation, y compris lorsqu'ils sont colorés et tracés en application du a du 1 du présent article.	Arrêté	Décalage du calendrier d'application
60 Div III	Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture établit la liste des engins et matériels pour lesquels l'utilisation pour de tels travaux est réputée ne pas être remplie.	Arrêté	Décalage du calendrier d'application
60 Div VII	Prix des contrats conclus par une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse représentait, avant le 1 ^{er} janvier 2020, au moins 2 % des coûts de production faisant l'objet de plein droit de majorations - liste des activités concernés	Arrêté	Décalage du calendrier d'application
78 Div I	Régime transitoire d'octroi de mer applicable aux croisiéristes jusqu'au 1 ^{er} janvier 2024 : conditions d'octroi de l'autorisation par l'administration à réaliser des opérations éligibles, les obligations attachées à son exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles..	Décret	Entrée en vigueur différée
78 Div IV	Date d'entrée en vigueur des I à III du présent article 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 cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.	Décret	Entrée en vigueur différée

146, Div II, A	Catégories de locaux dans lesquelles sont classées en fonction de leur consistance les propriétés appartenant aux sous-groupes des maisons individuelles et des appartements situés dans les immeubles collectifs et en fonction de leur utilisation les propriétés appartenant au sous-groupe des dépendances isolées.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, Div II, B	Coefficients de la superficie au sol des dépendances des propriétés ou fractions de propriété relevant des sous-groupes mentionnés aux 1° et 2° du A du II de l'article 146.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, Div III	Conditions dans lesquelles les décisions prises en application des 3 et 4 du 1 et du B sont publiées et notifiées.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, Div IV, A	Conditions dans lesquelles les tarifs de chaque catégorie dans chaque secteur d'évaluation définis au 2 du B du II sont mis à jour chaque année.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, Div IV, A	Conditions dans lesquelles ces tarifs sont publiés et notifiés.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, IV, B	Conditions dans lesquelles les décisions de la commission départementale sont publiées et notifiées.	Décret	Entrée en vigueur différée
146, IX, C	Conditions dans lesquelles les décisions du représentant de l'Etat dans le département sont publiées et notifiées.	Décret	Entrée en vigueur différée
157 Div I	Contenu et modalités de conservation du registre des souscriptions ayant donné lieu à délivrance d'un récépissé.	Arrêté	Arrêté non encore pris, sans conséquence pour l'application effective de la disposition.
233	Abandon des créances de l'État sur détenues par l'État sur la Société internationale de la Moselle (SIM).	Arrêté	Arrêté non encore pris

(3) La loi de finances pour 2019

Initialement, 119 dispositions de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 appelaient un texte réglementaire d'application, et **7 mesures demeuraient en attente** à l'issue du précédent contrôle, dont 4 décrets, deux arrêtés et une voie réglementaire.

Parmi ces 7 mesures, une seule a été prise et deux sont devenues sans objet.

Tableau récapitulatif des mesures prises (ou devenues sans objet)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure 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	Cet article est rendu obsolète par l'article 63 de la LFI pour 2021
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	L'article prévoit que les évolutions du régime de déductibilité des redevances entrerait en vigueur à une date fixée par décret, qui ne pouvait être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ces dispositions lui ayant été notifiées comme conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. Ce délai étant écoulé, les dispositions en cause sont entrées en vigueur.
138 Div II B	Réduction d'impôt au titre des investissements productifs outre-mer : 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	Décret n° 2022-330 du 7 mars 2022 fixant l'entrée en vigueur des dispositions de l'article 138 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et de l'article 109 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 pour les investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin

Ainsi au 31 mars 2022, 4 mesures restent à prendre au titre de la LFI pour 2019, en application de 3 articles (181, 183 et 197).

La mise en œuvre **des articles 181 et 197** ne nécessite pas de prendre de mesure avant le 1^{er} janvier 2023.

En revanche, **l'article 183** prévoyait 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 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. En outre, plusieurs arrêtés étaient également nécessaires pour l'application de cet article. Il s'agissait de préciser la liste des communes concernées ainsi que la liste des appareils éligibles. Aucune de ces différentes mesures d'application n'ont à ce jour été adoptées.

Dans l'attente de la mise en œuvre du chèque conversion, un dispositif d'aide simplifié, entièrement géré par les gestionnaires de réseaux de distribution de gaz naturel, a été mis en place pour la phase d'expérimentation de l'opération entre 2018 et 2020. Le bon déroulement des opérations de remplacement pendant la phase d'expérimentation a mis en évidence l'intérêt de pérenniser un dispositif d'aide géré par les gestionnaires de réseau de distribution. L'administration entend poursuivre les opérations de conversion au moyen de ce dispositif simplifié et le « chèque conversion » tel qu'il était prévu par l'article 183 et les textes réglementaires censés encadrer sa mise en œuvre pourraient ainsi ne jamais voir le jour. Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'abroger ces dispositions.

Les 4 mesures restant en attente sont les suivantes :

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
181 Div I	Actualiser la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains, établis par le décret n° 2014-1750 du 30 décembre 2014	Voie réglementaire	Les mesures réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions sont 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.

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 hydrofluorocarbures.	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 1 ^{er} janvier 2023 (à la suite d'un report introduit par l'article 64 de la loi de finances pour 2021), les mesures de précisions des exemptions pourront être prises ultérieurement.
--------------	---	--------	---

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**, 2 restent encore à prendre au titre de deux articles, plus de neuf ans après la promulgation de cette loi dont le **taux d'application s'élève à 95,5 %**.

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 n'a toujours pas été adopté.**

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 initiales, repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019.

La commission des finances du Sénat avait par le passé proposé la suppression de ce dispositif¹ qui apparaissait comme un effet d'annonce, faute de volonté de l'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.

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.

Aucun décret n'a été pris avant le 30 juin 2019, date de fin de cette période transitoire, qui n'a 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 60. 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. L'arrêté des ministres de l'agriculture et du budget, ayant pour objet de fixer le montant de cette redevance n'a toujours pas été pris.

Interrogé sur ce point par le sénateur M. Olivier Jacquin, le Gouvernement, dans une réponse du 18 octobre 2018, avait précisé qu'en l'attente de l'adoption de cette mesure d'application, *« l'émission des certificats phytosanitaires donne lieu au paiement d'une redevance phytosanitaire à l'exportation, dont le montant est fixé par arrêté du 5 août 1992 modifié pour l'ensemble des filières végétales exportatrices. »*

Aucune information sur la date de publication de cette mesure n'est disponible.

(3) 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 crée 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.

Trois textes réglementaires étaient prévus, pour les dispositions suivantes :

- 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 ;

- la **liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers** doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- 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.

Ces dispositions devaient **entrer en vigueur le 31 décembre 2015**. Aucun de ces arrêtés n'a encore été publié et aucune information n'est disponible sur ce point. Par suite, il y a lieu de s'interroger sur l'opportunité d'abroger ces dispositions.

(4) 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 (articles 87 et 117)**. La mesure au titre de l'article 87 étant devenue sans objet, **une seule demeure aujourd'hui non appliquée**.

L'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2016 a modifié l'article 158 *octies* du code des douanes afin de **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, est **inférieur à un seuil fixé par un arrêté du ministre chargé du budget**. Ces garanties visent à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE.

Cet arrêté n'a jamais été publié. Il est maintenant devenu sans objet puisque l'article 158 octies du code des douanes a été abrogé par l'article 7 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Le I de l'article 117 a créé à l'article 1609 *tervicies* 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.

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 *tervicies* susmentionné pour fixer le tarif de la taxe ne sera donc pris qu'à cet horizon.

(5) 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, et une seule demeure aujourd'hui non appliquée.

Il s'agit de **l'article 171, qui a créé l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière, afin de rendre gratuite l'utilisation des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération.** Le Sénat avait adopté cet article, suivant l'avis de la commission des finances. **Les modalités d'application de l'article L. 122-4-3 devaient être fixées par décret en Conseil d'État, toujours non publié à ce jour.**

Lors du bilan de l'application des lois de 2019¹, il avait été rappelé que cette absence de publication s'expliquait par des difficultés juridiques. Consulté sur un projet de décret, **le Conseil d'État avait estimé qu'une telle exonération pour ces véhicules en opération serait doublement inconstitutionnelle** : elle induirait une rupture d'égalité des usagers devant le péage, et la perte de recettes pour les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) serait alors compensée par une hausse des tarifs, répercutée sur les usagers. Or, 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, chargé des transports, a engagé dès avril 2019 avec les SCA un travail de révision des conventions passées avec les services départementaux d'incendie et de secours (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.**

Cela étant, **les conditions de mises en œuvre d'une telle solution ne bénéficient pas des garanties d'unicité et de publicité permises par un décret.** Dès lors, l'application de cette mesure ne peut qu'être diffuse : en effet, d'après les réponses apportées par le ministère de l'intérieur au

¹ http://www.senat.fr/rap/r19-523/r19-523_mono.html#fn319.

questionnaire budgétaire dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, plusieurs SDIS ne bénéficiaient toujours pas de cette gratuité, en raison notamment de la complexité dans sa mise en œuvre technique ou administrative proposée par la société d'autoroute.

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'il s'agisse 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 le 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.* »

Plus récemment, l'article 6 de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels² a précisé que les conventions entre SDIS et SCA doivent prévoir « *les conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération, en application de l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière* ». Si cette disposition, en rappelant aux SCA l'obligation de mettre en place une solution de gratuité, peut être saluée, elle ne permet toutefois pas à ce stade de remédier au caractère diffus et incomplet de l'application de cette mesure.

Le ministère de l'intérieur a par ailleurs indiqué que les directions générales de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile et de la gestion des crises ont proposé d'apporter leurs concours au ministère de la transition écologique en vue de l'élaboration du décret d'application, pour permettre une mise en œuvre généralisée à l'ensemble du territoire national. A ce stade, aucune date de publication du décret n'a été communiquée.

En somme, 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, un décret restant indispensable pour une mise en œuvre généralisée à l'ensemble du territoire.

¹ Assemblée nationale, Question écrite avec réponse n° 21364, 9 juillet 2019 - M. Fabien Matras - Ministère des Solidarités et de la Santé.

² Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

(6) La loi relative à la lutte contre la fraude

Au titre de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, 16 dispositions prévoyaient un texte réglementaire d'application. Les articles 14 et 15 demeurent en attente d'application.

L'article 14 a modifié l'article 65 *quinquies* du code des douanes afin d'**autoriser**, pour les besoins de la recherche ou de la constatation de certaines infractions, **les agents des douanes** ayant au moins le grade de contrôleur et habilités à cet effet à **se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques**. La mise en œuvre de ce droit de communication doit être autorisée par le procureur de la République près le tribunal judiciaire du lieu de la direction des douanes dont dépend le service chargé de la procédure. **L'ensemble des modalités d'application de cet article devaient être fixées dans un décret en Conseil d'État.**

Ce décret n'a toujours pas été publié¹. Lors de l'examen de l'article 173 de la LFI pour 2021, qui a modifié la procédure d'autorisation aux données de connexion pour les agents de la DGFIP (cf. *infra*), il avait été indiqué qu'il n'était pas nécessaire de modifier la procédure prévue pour les agents des douanes. Or, au regard de la jurisprudence européenne la plus récente et d'après les éléments transmis par le secrétariat général du Gouvernement, **il semblerait désormais qu'une telle modification soit impérative pour garantir la bonne application de cette disposition.**

L'article 15 a modifié l'article L. 96 G du LPF afin d'**autoriser**, ici aussi, pour les besoins de la recherche ou de la constatation de certaines infractions, **les agents de la DGFIP** ayant au moins le grade de contrôleur et habilités à cet effet à **se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques**. Les informations ainsi communiquées à l'administration devaient être détruites à l'issue d'un délai d'un an, à l'exception de celles utilisées dans le cadre d'une procédure de contrôle, qui sont détruites à l'expiration de toutes les voies de recours. L'ensemble de ces modalités devait être fixé par un décret en Conseil d'État. **Ce décret n'a jamais été pris².**

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2021 l'article 173³ est venu modifier l'article L. 96 G du LPF tel que modifié par l'article 15 de la loi relative à la lutte contre la fraude. L'autorisation d'accéder aux données de connexion ne sera plus délivrée par le procureur de la

¹ Le décret, comme celui prévu à l'article 15, aurait été a priori transmis au Conseil d'État, avant d'être retiré de son ordre du jour par le Gouvernement.

² Le décret, comme celui prévu à l'article 14, aurait été a priori transmis au Conseil d'État, avant d'être retiré de son ordre du jour par le Gouvernement.

³ Article 46 dans le PJJ déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale – article 173 dans la loi promulguée.

République mais par un contrôleur des demandes de données de connexion, selon une procédure similaire à celle prévue pour l'exercice du droit de communication des données de connexion des agents de l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de la concurrence. Les modifications apportées dans le cadre de la LFI pour 2021 étaient supposées mettre un terme aux interrogations qui pesaient sur l'article L. 96 G du LPF tel qu'issu de la loi relative à la lutte contre la fraude, notamment au regard de sa conformité aux exigences constitutionnelles et européennes en matière de respect du droit à la vie privée. **Or ce décret n'a toujours pas été pris.**

La question de l'application de ces deux dispositions de la loi relative à la lutte contre la fraude qui ne sont pas appliquées faute de textes réglementaires est un sujet qui fait partie du champ des travaux menés par la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

3. Publication des mesures d'application selon leur origine

a) L'origine des mesures issues de lois antérieures au 1^{er} octobre 2020

Au cours de l'année écoulée, 26 mesures attendues au titre des lois du « stock » ont été prises ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à 35. **Par ailleurs trois dispositions prévoyant un texte réglementaire et adoptées à l'initiative du Sénat restent inappliquées.**

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2020)

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	2	1	0	1	0	0	0	0	2
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
2015-1786 LFR 2015	2	2	0	0	2	2	0	0	0
2016-1918 LFR 2016	2	2	0	0	1	1	0	0	1
2017-1837 LFI 2018	1	0	1	0	0	0	0	0	1
2018-898 Lutte contre la fraude	2	0	2	0	0	0	0	0	2
2018-1317 LFI 2019	7	5	2	0	3	2	1	0	4
2019-1479 LFI 2020	35	31	2	2	16	15	1	0	9
2020-935 LFR 2020 (3)	6	5	1	0	4	3	1	0	2
TOTAL	61	49	9	3	26	22	3	0	35

b) L'origine des mesures issues de lois de la période de référence

En ce qui concerne les lois de la session 2020-2021, **135 mesures sur 183 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 66,3 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale, soit un montant quasi-identique à celui de l'an dernier (66,5 %)**.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application
prises par rapport aux mesures attendues
(lois de la session 2020-2021)**

Texte	Attendues						Prises ou devenues sans objet						Encore en attente	Dont différées
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP		
DDADUE	39	25	11	1	2	0	38	25	11	0	2	0	1	1
LFI pour 2021	127	29	46	40	12	0	82	24	27	25	6	0	45	28
Courtage	6	4	1	0	0	1	6	4	1	0	0	1	0	0
LFR 2021	11	5	3	2	0	1	9	5	1	2	0	1	2	0
TOTAL	183	62	62	41	14	2	135	58	40	27	7	2	48	29

C. DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RAPPORTS ET DES ORDONNANCES

1. 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 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, à partir de juin 2021, soit six mois après sa promulgation. Toutefois, 70 % des rapports remis relatifs à la mise en application de cette loi, ont été transmis plus d'un an après la promulgation de cette dernière. En revanche, les autres lois de la session n'appelaient pas de rapports.

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 une nouvelle fois 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 n'est pas négligeable** : c'est le cas de 31 des 181 dispositions suivies pour cette session, soit plus de 15 % d'entre elles.

b) Plus de la moitié des rapports demandés par le Parlement n'ont pas été remis

Depuis 2015, 163 rapports ont été demandés par des dispositions législatives. Le nombre de rapports en attente demeure toujours très élevé, avec 63 rapports non remis. De plus, 19 rapports sont devenus sans objet depuis 2015 et 4 ont vu les dispositions législatives qui les prévoyaient abrogées. Ainsi, le taux de remise global depuis 2015 est de 47 %.

En effet, au cours de la session 2020-2021, seulement 7 rapports ont été remis, alors même que le nombre de dispositions législatives a décru pour cette session, avec uniquement 21 nouvelles dispositions législatives prescrivant la transmission de rapports au Parlement, contre 55 lors de la session précédente. Le taux de remise de 33 % est donc particulièrement faible pour la session 2020-2021, et en baisse constante depuis la session 2017-2018, où il s'était élevé à 75 %.

Par ailleurs, il est à relever que, sur les 14 rapports non remis au titre de la session 2020-2021, 8 étaient prescrits par amendement de l'Assemblée nationale, 4 par amendement du Gouvernement, et 2 par amendement du Sénat.

**Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport
depuis la session parlementaire 2015-2016**

	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
2015-2016	12	6	0	5	1	50%
2016-2017	16	8	0	7	1	50 %
2017-2018	36	27	3	2	4	75 %
2018-2019	23	9	1	4	9	39 %
2019-2020	55	20	0	1	34	37°%
2020-2021	21	7	0	0	14	33 %
Total	163	77	4	19	63	47 %

(1) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées au cours de la session 2020-2021 : un taux de remise qui ne cesse de décroître

Il convient tout d'abord de noter que plus de 60 % 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 2020-2021**

Texte	Attendues						Remis ou devenues sans objet						Encore en attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	
LFI pour 2021	21	0	6	13	2	0	7	0	2	5	0	0	14
TOTAL	21	0	6	13	2	0	7	0	2	5	0	0	14

(a) Seulement un rapport sur trois a été remis au cours de cette session

Cette année, le taux de remise au cours de la période de contrôle est en net recul comparé à la moyenne des dernières années, et encore en baisse par rapport à la session 2019-2020. 14 rapports sur 21 n'ont pas été déposés. Ces absences de transmission de rapports sont préjudiciables dans la mesure où ces derniers peuvent utilement alimenter les travaux législatifs et de contrôle du Sénat.

Pour les quatre lois de la session, **sept rapports ont été transmis en application de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021.**

Il convient de relever que le rapport sur la fiscalité automobile, prévu par l'article 55, a bien été transmis au Parlement, mais le 21 avril 2022. De même, le rapport d'étape sur la mise en œuvre des contreparties aux aides apportées par la mission « Plan de relance », prévu par l'article 244, a été remis le 6 mai 2022. Ils ne sont donc pas comptabilisés dans les rapports remis au Parlement au 31 mars 2022.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis
(lois de la session 2020-2021)**

Au 31 mars 2022, 7 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2020-1721 LFI pour 2021	144 Div II	Rapport pour évaluer le coût du dispositif prévu à l'article 44 <i>septies</i> du code général des impôts pour l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés ainsi que son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés.	Rapport de juillet 2021 sur l'évaluation de l'article 44 <i>septies</i> visant à soutenir la reprise d'entreprise industrielle en difficulté.
2020-1721 LFI pour 2021	168 Div III	Rapport afin de proposer des dispositifs de soutien au développement de l'offre de logement locatif intermédiaire, favorisant une implication accrue des investisseurs institutionnels.	Rapport du 14 juin 2021 sur le développement de l'offre de logement locatif intermédiaire pour les investisseurs institutionnels.
2020-1721 LFI pour 2021	219	Rapport sur les contributions de la France au Comité international de la Croix-Rouge, qui apprécie leur adéquation aux besoins croissants de l'aide humanitaire dans les zones de conflit.	Rapport du 14 janvier 2022 sur les contributions de la France au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en application de l'article 219 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2020-1721 LFI pour 2021	226	Rapport sur la baisse des recettes de la taxe sur les nuisances sonores aériennes induite par la crise liée à l'épidémie de covid-19 ainsi que sur ses conséquences sur le financement des aides à l'insonorisation des bâtiments situés à proximité de chaque aéroport concerné.	Rapport du 21 mars 2022 relatif au dispositif d'aide financière à l'insonorisation des riverains des aéroports face aux conséquences de la crise sanitaire de Covid-19, en application de l'article 226 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021.
2020-1721 LFI pour 2021	246	Rapport public établi par le comité national de suivi du plan « France Relance ».	Rapport au Parlement de février 2022 sur France Relance.
2020-1721 LFI pour 2021	249	Rapport public établi par le comité national de suivi du plan « France Relance ».	Rapport au Parlement de février 2022 sur France Relance.
2020-1721 LFI pour 2021	266	Rapport sur les moyens affectés à la lutte contre la radicalisation dans les associations sportives.	Rapport sur les moyens affectés à la lutte contre la radicalisation dans les associations sportives.

(b) Deux-tiers des rapports au titre de la session 2020-2021 n'ont pas été remis

Tout d'abord, il convient de préciser que plusieurs rapports (dont la date d'échéance est mentionnée dans le tableau récapitulatif) ne sont pas encore déposés en raison du délai de remise qui n'a pas expiré.

C'est le cas du rapport mentionné à l'article 199 de la loi n° 2020-1721 de finances pour 2021 qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation de la politique de soutien export public aux projets d'exploration ou d'exploitation sur de nouveaux gisements gaziers, prenant en compte l'évolution des enjeux climatiques et industriels, avant le 30 septembre 2023. Dans le cas présent il reste encore un an et demi avant le délai de remise.

De même, l'article 224 prévoit que « six mois avant la fin de l'expérimentation », le « Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation établissant des propositions de prorogation ou d'arrêt du dispositif » dénommé « Mieux reconstruire après inondation »¹. Or, l'expérimentation vient seulement d'être lancée (arrêté de septembre 2021). Cette dernière est limitée à 3 ans à compter de la désignation d'une commune : les communes ayant été désignées par un arrêté précité de septembre 2021, le rapport devra être remis 6 mois avant septembre 2024, soit au plus tard en avril 2024.

Mais 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.

À titre d'exemple l'article 250 prévoit la remise d'un rapport relatif à la mise en œuvre des mesures issues de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030. Ce rapport, demandé par la commission des finances du Sénat, n'a pas encore été remis, alors même qu'il avait eu un avis favorable du Gouvernement².

Par ailleurs, la non remise des deux rapports prévus par la division XIII de l'article 82 (à savoir avant le 1^{er} septembre de chaque année, un rapport présentant la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie et le bilan des mesures de sa modernisation ; avant le 1^{er} septembre 2022, un rapport examinant l'opportunité d'un ajustement du niveau de ressources du réseau pour les années postérieures à 2022, s'appuyant sur une évaluation préalable et partagée entre l'État et CCI France au vu de la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie en 2021 et 2022), est d'autant plus étonnante qu'ils sont issus d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement lui-même³.

¹ « Mieux reconstruire après inondation » est un dispositif créé à titre expérimental par ledit article 244. Il est financé par le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement dans les communes désignées par arrêté du ministre chargé de la prévention des risques naturels parmi celles faisant l'objet, depuis moins d'un an, d'un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle à la suite d'inondations. L'expérimentation, au bénéfice de biens à usage d'habitation couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances, est limitée à trois ans à compter de la désignation d'au moins une commune.

² http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/137/Amdt_II-994.html.

³ Projet de loi de finances pour 2020, examen par l'Assemblée nationale en première lecture, amendement n° I-2970.

**Tableaux récapitulatifs des rapports attendus
(lois de la session 2020-2021)**

Au 31 mars 2022, 14 rapports sont en attente de publication en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2020-1721 LFI pour 2021	55 Div VI	Rapport sur l'évaluation de la fiscalité automobile en France.	Ce rapport a été remis le 21 avril 2022.
2020-1721 LFI pour 2021	82 Div XIII	Rapport sur la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie et le bilan des mesures de sa modernisation.	Ce rapport n'a pas été remis. Il doit être remis avant le 1 ^{er} septembre de chaque année.
2020-1721 LFI pour 2021	82 Div XIII	Rapport sur l'opportunité d'un ajustement du niveau de ressources du réseau pour les années postérieures à 2022, s'appuyant sur une évaluation préalable et partagée entre l'Etat et CCI France au vu de la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie en 2021 et 2022.	Prévu au plus tard pour le 1 ^{er} septembre 2022.
2020-1721 LFI pour 2021	133 Div V	Rapport sur l'application de la règle d'évaluation des quais et terre-pleins portuaires précisant l'impact de l'instauration du dispositif d'évaluation forfaitaire sur les bases imposables et les recettes fiscales des collectivités.	Prévu au plus tard pour le 1 ^{er} septembre 2024.
2020-1721 LFI pour 2021	193 Div II	Rapport afin de rendre compte de l'exercice par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution de ses missions et de ses moyens.	Ce rapport n'a pas été remis. Il doit être remis au plus tard le 31 mai de chaque année.
2020-1721 LFI pour 2021	199 Div II	Rapport d'évaluation de la politique d'octroi de garanties publiques au commerce extérieur pour des projets d'exploration ou d'exploitation sur de nouveaux gisements gaziers, prenant en compte l'évolution des enjeux climatiques et industriels.	Prévu au plus tard pour le 30 septembre 2023.

2020-1721 LFI pour 2021	224 Div III.- B	Rapport d'évaluation établissant des propositions de prorogation ou d'arrêt du dispositif expérimental « Mieux reconstruire après inondation ».	Ce rapport n'a pas été remis. Toutefois, la remise du rapport est prévue six mois avant la fin de l'expérimentation, qui est limitée à trois ans à compter de la désignation d'au moins une commune.
2020-1721 LFI pour 2021	244 Div IV	Rapport d'étape sur la mise en œuvre des de contreparties aux aides apportées par la mission « Plan de relance ».	Ce rapport a été remis le 6 mai 2022.
2020-1721 LFI pour 2021	244 Div IV	Rapport final sur la mise en œuvre des de contreparties aux aides apportées par la mission « Plan de relance ».	Ce rapport n'a pas été remis. Il doit l'être préalablement au dépôt du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022.
2020-1721 LFI pour 2021	250	Rapport relatif à la mise en œuvre des mesures issues de la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.	Ce rapport, prévu tous les ans entre 2021 et 2030, n'a pas été remis. Cela est d'autant plus regrettable que ce rapport, demandé par la commission des finances du Sénat, avait eu un avis favorable du Gouvernement.
2020-1721 LFI pour 2021	260	Rapport relatif au bilan de l'impact de la création des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur en matière de gestion des effectifs et des crédits de fonctionnement de la gendarmerie nationale.	Ce rapport n'a pas été remis. Il aurait dû l'être avant le 30 juin 2021.
2020-1721 LFI pour 2021	262	Rapport sur les actions menées à destination des mineurs non accompagnés accueillis par la France dans le cadre du programme 304 et notamment l'action 17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables » recueillant leur nombre, leur âge, la charge assumée par l'Etat et par les collectivités territoriales ainsi que la prise en charge dont ils bénéficient.	Ce rapport n'a pas été remis. Il devait être remis au plus tard le 1 ^{er} juin 2021.

2020-1721 LFI pour 2021	265	Rapport sur l'emploi associatif, les conséquences de la réduction du nombre d'emplois aidés sur le développement des associations et l'accessibilité des Parcours Emploi Compétences pour les associations.	Ce rapport n'a pas été remis. Il aurait dû l'être avant le 30 juin 2021.
2020-1721 LFI pour 2021	267	Rapport sur le service national universel.	Ce rapport n'a pas été remis. Il devait être remis au plus tard le 31 octobre 2021.

(2) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2020 : une évolution exponentielle du stock

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2020, **13 rapports ont été remis (huit au titre de la loi de finances initiale pour 2020, un au titre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 et deux au titre de la loi de finances pour 2019, un au titre de la loi de finances initiale pour 2018 et un au titre de la seconde LFR 2017) et 35 rapports sont en attente de transmission.**

Il importe de relever toutefois, qu'au 31 mars 2022, date butoir de référence statistique dudit rapport, seuls 12 rapports ont été remis. En effet, le rapport évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'induit la réforme prévue à l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, prévu par l'article 249 de la loi de finances pour 2020 n'a été remis que le 13 avril 2022.

Le stock des rapports restant en attente de transmission a évolué de façon très importante par rapport à la session 2019-2020, où seuls 14 rapports étaient concernés. Cette évolution massive s'explique principalement par le grand nombre de rapports en attente de transmission en ce qui concerne la loi de finances initiale pour 2020.

(a) Les rapports prévus par les deuxième et troisième lois de finances rectificatives pour 2020 restant à remettre

Trois rapports restent à remettre au titre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 (articles 21, 22 et 27) et quatre au titre de la quatrième loi de finances rectificative pour 2020 (articles 34, 60 et 65).

Parmi ceux-ci, **l'article 22 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020** demandait au Gouvernement de remettre au Parlement, dans un délai de douze mois, pour rendre compte de l'objectif dudit article, visant à ce que les opérations en capital de l'Agence des participations de l'État « *intègrent pleinement et de manière exemplaire les*

objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale dans leur stratégie, notamment en matière de lutte contre le changement climatique. »

L'absence de transmission du rapport par le Gouvernement dans un délai de douze mois, alors même que le législateur n'avait pas souhaité imposer une conditionnalité trop stricte, dénature l'équilibre poursuivi et ne permet pas de rendre compte des objectifs de responsabilité sociale, sociétale et environnementale des opérations en capital de l'Agence des participations de l'État.

L'article 27 de la même loi du 25 avril 2020 prévoit la remise d'un rapport sur la stratégie industrielle du Gouvernement. Ce rapport n'a pas été remis alors même qu'il avait été introduit en première lecture par l'Assemblée nationale et qu'il avait fait l'objet d'un avis de sagesse de la commission des finances et d'un avis favorable du Gouvernement.

En ce qui concerne **la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, l'article 34** prévoit la remise, dans un délai de dix-huit mois, d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'efficacité du dispositif de réassurance publique de l'assurance-crédit mis en œuvre pendant la crise sanitaire par la première loi de finances rectificative pour 2020. Le rapport doit apprécier son efficacité *« au regard du niveau de fonds propres des assureurs crédit et de la capacité du marché à prendre à nouveau à sa charge les risques de crédit »*.

Sollicitée à ce sujet, la direction générale du Trésor a indiqué qu'il avait été considéré que cette demande de rapport était redondante avec les travaux du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19, présidé par Benoît Cœuré. Certes, ce rapport tire le bilan des dispositifs de réassurance publique de l'assurance-crédit, à l'initiative du Sénat¹. Toutefois, **il convient de s'interroger sur l'absence de communication du Gouvernement au Parlement sur le caractère jugé superfétatoire de cette demande de rapport.**

Par ailleurs, **l'article 60 de la loi du 30 juillet 2020 de finances rectificative** demandait au Gouvernement de remettre au Parlement **avant le 1^{er} octobre 2020 un rapport présentant l'impact prévisionnel de la crise du Covid-19 et de la période de confinement sur les ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et ses conséquences sur l'exécution de la stratégie de mise en œuvre des orientations de la politique d'investissement de l'État en matière de transport et de mobilité définies à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.**

¹ À la faveur de l'adoption de l'amendement n° 211 de la commission des finances, avec un avis favorable du Gouvernement, lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020.

Le rapport n'a pas été publié dans les délais prescrits par la disposition législative et semble désormais obsolète.

Enfin, bien que le rapport prévu par **l'article 21 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020** n'ait pas été transmis, une réflexion a toutefois été menée.

En effet, lors de la crise sanitaire, la question de l'indemnisation, par les assureurs, des pertes d'exploitation des entreprises résultant des mesures prises pour endiguer la progression de l'épidémie s'est posée dans le débat public. Dans ce contexte, l'article 21 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois, un rapport relatif à la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves non couverts par un dispositif assurantiel, et aux conditions de financement d'un tel fonds.

Le ministre de l'économie a mis en place un groupe de travail sur la question de la couverture assurantielle des risques dits « *exceptionnels* », auquel ont participé les sénateurs Jean-François Husson et Michel Raison. Ce groupe de travail a donné lieu à la publication d'un rapport, en juillet 2020, esquissant les différents scénarios et contraintes afférents à l'élaboration d'une telle couverture assurantielle¹.

Ainsi, le rapport du groupe de travail pourrait néanmoins être considéré comme s'inscrivant dans le sillage de l'intention initiale du législateur qui souhaitait conduire une réflexion sur la prise en charge de ces dommages.

(b) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2020 restant à remettre

La moitié des rapports en attente de remise au sein du stock concerne des articles de la loi de finances initiale pour 2020. Plusieurs de ces rapports appellent quelques remarques.

L'article 29 prévoit la production d'un rapport par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), destiné à **évaluer les crédits d'impôts dédiés à la production cinématographique et audiovisuelle**, en ciblant notamment leur impact sur l'attractivité du territoire. Ce document n'a pas été édité.

Il convient de rappeler à ce stade que le CNC remet déjà chaque année au Parlement, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, un document stratégique de performance, qui présente une évaluation des crédits d'impôt qu'il gère.

¹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/613ef741-bb19-4398-a36c81163c84243c/files/da4d2b81-810f-4376-9cdc-b3faf9d14379>.

L'article 130 prévoit que le ministre chargé de la recherche publie chaque année, au moment du dépôt au Parlement du projet de loi de finances de l'année, un rapport synthétique présentant l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires, notamment s'agissant de la politique des entreprises en matière de recrutement des personnes titulaires d'un doctorat. Ce rapport n'a été publié ni en 2020, ni en 2021, ce qui est particulièrement regrettable à plusieurs titres. En effet, le crédit d'impôt recherche fait l'objet de critiques récurrentes, eu égard à son coût particulièrement élevé pour les finances publiques – à savoir près de 7 milliards d'euros, un chiffre en augmentation constante ces dernières années.

Or, malgré de nombreuses demandes en ce sens, la représentation nationale ne dispose que de données très parcellaires pour évaluer l'efficacité de ce dispositif et partant, en ajuster les paramètres.

La commission des finances a pu obtenir quelques éléments lors de l'audition de M. Patrick Lefas, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, sur le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) : « *Redistribution, innovation, lutte contre le changement climatique : trois enjeux fiscaux majeurs en sortie de crise sanitaire* ».

Si le report de la publication de ce rapport nuit donc au contrôle par le Parlement de l'emploi des fonds publics, il revient surtout à contraindre, de manière très inopportune, l'initiative parlementaire dans ce domaine.

L'article 133 prévoit la remise au Parlement, avant le 30 septembre 2021 d'un rapport sur les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles au crédit d'impôt recherche (CIR), ainsi que sur les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette de ce crédit d'impôt.

Ce rapport, qui a vocation à éclairer la représentation nationale sur l'opportunité d'une réforme de l'assiette du CIR, n'a pas encore été publié.

L'article 134 (Div IV) prévoit l'édition d'un rapport sur l'articulation entre la réduction d'impôt en faveur du mécénat d'entreprise et l'obligation prévue au I de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement. Cet article, introduit par la loi dite Garot en 2016 et complété en 2019, prévoit que les commerces de détail alimentaires de grande taille, les opérateurs de l'industrie agroalimentaire et les opérateurs de restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 3 000 par jour proposent à une ou plusieurs associations de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit. Ce document n'a toujours pas été édité alors que les nouvelles règles en matière de mécénat d'entreprise sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Cette absence de publication pose la question de la cohérence avec la volonté affichée par le Gouvernement de rationaliser la dépense en faveur du mécénat, en évitant le risque d'effet d'aubaine.

(c) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2019 restant à remettre

Encore quatre rapports restent à remettre au Parlement au titre de la **loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019**.

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 Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport sur cette expérimentation **au plus tard le 15 septembre 2020. Ce rapport a finalement été remis au mois de juin 2021, soit avec quasiment neuf mois de retard.**

L'article 116 prévoit 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. Ainsi, la disposition prévue à l'article 116 constituait une solution de compromis, visant à éclairer le Parlement sur la pertinence de ce dispositif fiscal et d'en évaluer le nombre de bénéficiaires.

Or, ce rapport n'a toujours pas été transmis au Parlement. **Presque cinq ans après l'adoption de cette disposition, l'absence de rapport démontre les limites des amendements constituant des demandes de rapport du Gouvernement au Parlement pour lesquels l'administration fiscale elle-même n'est pas en mesure de fournir des éléments d'appréciation.**

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. Un bilan de cette expérimentation doit être transmis par le Gouvernement au Parlement au plus tard six mois avant la fin du troisième exercice budgétaire d'application. **Cet article a été modifié par l'article 137 de la LFI pour 2021 et prévoit désormais une remise du rapport avant le 15 novembre 2023. Le délai de remise du rapport n'est donc pas échu.**

L'article 246 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2020, un rapport sur les résultats concrets et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer, en particulier les fonds alloués au titre de l'action « Soutien aux entreprises » du programme « Emploi outre-mer ». Le rapport demandé a été rédigé par le ministère des outre-mer via le recours à un appel d'offres (cabinet ITINERE) en 2020 et dans l'optique de le remettre au Parlement dans les délais indiqués. Il s'agissait d'une évaluation sur les premiers effets de la réforme engagée en 2019 au titre des exonérations LODEOM.

L'article 276 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 devait conduire le Gouvernement à transmettre au Parlement, un rapport relatif à la réforme de la contribution à l'audiovisuel public, avant le 1^{er} juin 2019. Cette publication devait s'inscrire dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation, sur laquelle la collecte de la contribution est adossée. Ce document n'a toujours pas été publié, alors que les pistes de réforme sont pourtant connues : maintien d'un dispositif visant les foyers éligibles à la taxe d'habitation, création d'une taxe universelle élargie à tous les foyers, adossement à l'impôt sur le revenu, taxe sur certains biens et services issus du secteur des médias et télécommunications à l'image de certains objets connectés ou d'abonnements à des services multimédias, passage du taux intermédiaire de TVA de 10 % applicable aux services de télévision au taux normal de 20 % ou remplacement par une dotation budgétaire.

Faute de rapport, le Premier ministre a adressé, le 22 octobre dernier, une lettre de mission à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires culturelles afin d'approfondir les pistes de réformes. Les conclusions de cette mission devraient être présentées en mai 2022.

- (d) 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**, trois rapports avaient été remis lors de la précédente session.

Pour la session 2020-2021, **il ne reste à remettre que le rapport prévu à l'article 26 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.

Si ce dernier n'a toujours pas été remis, 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.

- (e) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2018

Le seul rapport encore en attente était prévu par l'article 107 qui a modifié l'article 13 AA du livre des procédures fiscales (LPF) 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. Il reprenait ainsi, au sein du LPF, le standard élaboré par l'OCDE dans le cadre du plan de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert des bénéfices (BEPS). Dans ce cadre, le Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de l'article 13 AA du LPF (statistiques sur les documentations, évaluation de la pertinence des informations produites...).

Ce rapport a été remis au Parlement par le Gouvernement au mois de mai 2021, soit avant le dépôt du PLF pour l'année 2022. Son contenu était toutefois extrêmement limité, dans un document très court avec peu d'informations détaillées.

- (f) Les rapports prévus par les autres lois restant à remettre

Concernant les rapports prévus par les autres lois restant à remettre, cinq rapports restent en attente de transmission (articles 1, 2 et 5 de 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, article 122 de la loi de finances initiale pour 2017, article 45 de la loi de finances rectificative pour 2015).

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 prévoit la transmission de trois rapports, dont aucun n'a été remis depuis 2019.

L'article 1 comprend une demande de rapport sur les négociations conduites au sein de l'OCDE 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. Alors que d'importantes avancées ont été réalisées depuis au sein du cadre inclusif de l'OCDE, la remise d'un tel rapport, permettant d'informer les parlementaires sur une réforme fiscale majeure au niveau mondial, aurait été plus que bienvenue.

L'article 2 comprend une demande de rapport au Parlement permettant d'exposer les raisons pour lesquelles la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne. Introduit à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, cette demande de rapport avait pourtant vocation à sécuriser le dispositif en clarifiant les conditions de sa compatibilité au droit de l'Union européenne.

L'article 5 prévoit la remise d'un rapport, chaque année, sur la taxe sur les services numériques et son rendement.

Par ailleurs, la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 prévoyait à son article 122 la remise au Parlement d'un rapport sur l'impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur. La remise de ce document devait intervenir avant le 1^{er} octobre 2017.

Le projet de Cité du théâtre, qui devrait regrouper la Comédie-Française, l'Odéon - Théâtre de l'Europe et le Conservatoire national supérieur d'art dramatique de Paris, est censé aboutir en 2025. S'il n'a pas donné lieu à un rapport spécifique, son coût est documenté, chaque année, au sein du projet annuel de performance de la mission Culture.

La publication du rapport serait néanmoins très utile afin de préciser les raisons ayant conduit à la succession de retards constatée depuis le lancement du projet ainsi que l'origine des surcoûts annoncés¹.

¹ Voir sur ce point le rapport d'information n° 501 (2021-2022) de MM. Vincent ÉBLÉ et Didier RAMBAUD, fait au nom de la commission des finances, sur l'enseignement supérieur du spectacle vivant.

La loi n° 2015-1786 de finances rectificative pour 2015 modifie par son article 45 les règles de classement applicables aux zones de revitalisation rurale. Cet article 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 été remis.

Néanmoins, **un rapport a été rendu sur le même sujet** par 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.

En revanche, le rapport prévu par l'article 54 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 sur les transferts financiers et ressources mobilisables pour les collectivités territoriales du Département de Mayotte a bien été remis. Ce rapport a été préparé par les services du ministère des outre-mer, en lien avec la direction générale des collectivités locales. Validé par les deux ministères, il a été transmis au Parlement par l'intermédiaire du secrétariat général du Gouvernement.

Il présente les dotations et ressources de l'État aux collectivités territoriales du département de Mayotte. Il établit un bilan des transferts de compétences intervenus en matière de revenu de solidarité active (RSA) et d'aide sociale à l'enfance (ASE). Il liste les transferts de compétences pour les années 2018 à 2020 concernant la protection maternelle et infantile (PMI) et le nouvel accompagnement à la création et à la reprise d'entreprise (NACRE). Enfin, il évalue le financement des politiques du logement social et de la formation professionnelle à Mayotte.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou attendus
(lois du « stock »)**

Au 31 mars 2022, 12 rapports ont été remis s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2020 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	28	Rapport dressant le bilan des baisses de charges qu'elles ont engagées et du plan de transformation du statut juridique du Pari Mutuel Urbain.	Remis le 21 juillet 2021. Le rapport devait être remis au plus tard le 31 décembre 2020.

<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>130</p>	<p>Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre 2020, un rapport sur le crédit d'impôt pour dépenses de recherche prévu à l'article 244 <i>quater</i> B du code général des impôts, dédié aux sujets suivants :</p> <p>1° L'application du seuil de 100 millions d'euros prévu au premier alinéa du I du même article 244 <i>quater</i> B au niveau d'un groupe de sociétés au sens des articles 223 A et 223 A <i>bis</i> du même code, en faisant notamment état des éventuels risques de répartition artificielle des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt entre sociétés membres du même groupe et en indiquant les moyens existants ou envisageables pour lutter contre d'éventuels abus ;</p> <p>2° Les abus constatés dans le cadre de vérifications en matière de dépenses de personnel incluses dans l'assiette du crédit d'impôt ;</p> <p>3° La mise en œuvre effective des dispositifs relatifs à la soustraction d'opérations mentionnées au II de l'article 244 <i>quater</i> B dudit code prévus aux d et d <i>bis</i> du même II.</p>	<p>Ce rapport n'a été transmis qu'en juin 2021, soit avec plus de 8 mois de retard.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>180</p>	<p>Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 septembre 2021, un rapport sur l'évaluation du dispositif prévu à l'article 990 du code général des impôts, présentant notamment l'impact économique de ce dispositif, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficience.</p>	<p>Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation du dispositif prévu à l'article 990 i du code général des impôts, en application de l'article 180 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020</p>

<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>247</p>	<p>Rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission Recherche et enseignement supérieur.</p>	<p>Rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « formations supérieures et recherche universitaire » de la mission recherche et enseignement supérieur, en application de l'article 247 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>249</p>	<p>Rapport évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'induit la réforme prévue à l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.</p>	<p>Remis le 13 avril 2022, soit postérieurement au 31 mars 2022.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>250</p>	<p>Rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation.</p>	<p>Remis le 10 octobre 2020.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>261</p>	<p>Rapport sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale prévue par la présente loi sur les communes d'outre-mer.</p>	<p>Remis le 15 octobre 2021.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>263</p>	<p>Rapport non public présentant l'état des risques budgétaires supérieurs à 200 millions d'euros associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux en cours.</p>	<p>Ces rapports, non publics, ont été remis (en 2021, ont été remis les 2e et 3e rapports semestriels, portant respectivement sur le dernier semestre 2020 et le premier semestre 2021).</p>
<p>2020-935 LFR 2020 (3)</p>	<p>61</p>	<p>Rapport sur la refonte des incitations à l'acquisition de véhicules propres et à la mobilité propre.</p>	<p>Remis le 8 septembre 2021.</p>

2018-1317 LFI 2019	12 Div IV	Mesures d'accompagnement du prélèvement à la source de l'IR.	Remis en juin 2021.
2018-1317 LFI 2019	246	Rapport sur les résultats et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer.	Remis le 20 juillet 2021.
2017-1837 LFI 2018	107	Actualisation du contenu de la documentation relative aux prix de transfert des entreprises multinationales.	Remis en mai 2021.
Seconde LFR 2017	54	Rapport d'information sur les transferts financiers et ressources mobilisables pour les collectivités territoriales du Département de Mayotte.	Remis le 5 juillet 2019.

Au 31 mars 2022, les 35 rapports suivants demeurent toujours en attente de publication s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2020 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	16 IV - H	Rapport sur les effets du dispositif de compensation suite à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réforme du financement des collectivités territoriales.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport d'évaluation des crédits d'impôt mentionnés aux articles L. 331-1, L. 331-3 et L. 331-4 au regard des objectifs qu'ils poursuivent, notamment quant à leur impact sur l'attractivité du territoire français et aux retombées économiques directes et indirectes qu'ils induisent.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport présentant la pertinence d'un bornage du crédit d'impôt prévu à l'article 244 <i>quater</i> F du code général des impôts et le cas échéant la durée recommandée, l'incidence économique de ce crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité.	Ce rapport n'a pas été remis.

<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>29</p>	<p>Rapport présentant les conclusions de l'évaluation de l'efficience des exonérations prévues aux articles 155 B et 231 bis Q du code général des impôts (régime fiscal des impatriés).</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>46</p>	<p>Rapport sur le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes définies à l'article 44 <i>sexies</i>-0 A du code général des impôts.</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>78 Div II</p>	<p>Rapport dressant le bilan du dispositif d'exonération de l'octroi de mer et de l'octroi de mer régional.</p>	<p>Le II du même article préciser que le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1^{er} juillet 2023, un rapport dressant le bilan du dispositif prévu au présent article. La date de remise du rapport étant prévue le 1^{er} juillet 2023, cette disposition est sans objet pour le présent rapport d'application des lois.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>129</p>	<p>Rapport relatif à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) appliquée aux stations radioélectriques mentionnée à l'article 1519 H du code général des impôts.</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>130</p>	<p>Rapport synthétique présentant l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires, notamment s'agissant de la politique des entreprises en matière de recrutement de personnes titulaires d'un doctorat.</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>2019-1479 LFI 2020</p>	<p>130</p>	<p>Rapport sur le crédit d'impôt pour dépenses de recherche prévu à l'article 244 <i>quater</i> B du code général des impôts, notamment sur abus constatés dans le cadre de vérifications en matière de dépenses de personnel incluses dans l'assiette du crédit d'impôt et la mise en œuvre effective des dispositifs relatifs à la soustraction d'opérations.</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>

2019-1479 LFI 2020	133	Rapport sur les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles au crédit d'impôt recherche, ainsi que sur les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette de ce crédit d'impôt.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	134 Div IV	Rapport sur l'articulation, en matière de cessions de denrées alimentaires réalisées à titre gratuit par des commerces de détail alimentaires au bénéfice d'associations habilitées en application de l'article L. 266-2 du code de l'action sociale et des familles, entre la réduction d'impôt prévue à l'article 238 <i>bis</i> du code général des impôts et l'obligation prévue au I de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	140	Rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation dans deux régions d'une possibilité pour les sociétés de tiers-financement de distribuer l'éco-prêt à taux zéro.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	146, VII	Rapport retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation pour les contribuables, les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et l'État.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	163	Rapport sur l'opportunité de prolonger le dispositif d'augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique (de 66 à 75 %).	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	164 Div IV	Rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel ».	Ce rapport n'a pas été remis.

2019-1479 LFI 2020	218	Rapport présentant l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens ou des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs mentionnés aux articles 1 ^{er} et 10 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	220	Rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte mentionnée aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	276	Rapport évaluant le financement des contrats d'apprentissage dans le secteur public local et le coût de leur prise en charge par le Centre national de fonction publique territoriale et les collectivités territoriales.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-473 LFR 2020 (2)	21	Rapport relatif à la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves non couverts par un dispositif assurantiel et aux conditions de financement d'un tel fonds.	Ce rapport n'a pas été remis. Sa transmission devait avoir lieu six mois après la promulgation de la présente loi.
2020-473 LFR 2020 (2)	22 Div II	Rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».	Ce rapport n'a pas été remis. Sa transmission devait avoir lieu douze mois après la promulgation de la présente loi.
2020-473 LFR 2020 (2)	27	Rapport détaillant la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle.	Ce rapport n'a pas été remis. Sa transmission devait avoir lieu six mois après la promulgation de la présente loi.
2020-935 LFR 2020 (3)	34 Div II	Rapport évaluant l'efficacité du dispositif prévu à l'article 7 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.	Ce rapport n'a pas été remis. Sa transmission devait avoir lieu dix-huit mois après la promulgation de la présente loi.
2020-935 LFR 2020 (3)	60	Rapport sur les recettes de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) à la suite de la pandémie de Covid-19.	Le rapport spécial « Écologie » pour le PLF 2021 relève que ce rapport n'a pas été remis alors qu'il devait l'être avant le 1 ^{er} octobre.
2020-935 LFR 2020 (3)	65, XII	Rapport sur les mesures de soutien et leurs évolutions prévues par l'article 65.	Ce rapport n'a pas été remis.

2020-935 LFR 2020 (3)	65, XII	Rapport mensuel sur les mesures de soutien.	Ce rapport n'a pas été remis.
2015-1786 LFR 2015	45 III	Rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale.	Ce rapport n'a pas été remis.
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.
2018-1317 LFI 2019	116	Rapport relatif au statut des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	156 Div V	Aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	242 Div II	Expérimentation du compte financier unique pour les collectivités territoriales	Cet article a été modifié par l'article 137 de la LFI pour 2021 et prévoit désormais une remise du rapport avant le 15 novembre 2023. Le délai de remise du rapport n'est donc pas échu.
2018-1317 LFI 2019	276	Remise au Parlement d'un rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi TSN	1	Rapport sur les négociations conduites au sein de l'OCDE 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	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi TSN	2	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.	Ce rapport n'a pas été 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.	Ce rapport n'a pas été remis.

2016-1917 LFI 2017	122	Impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur	La publication du rapport serait très utile afin de préciser les raisons ayant conduit à la succession de retards constatée depuis le lancement du projet ainsi que l'origine des surcoûts annoncés.
-----------------------	-----	--	--

2. La persistance de lenteurs dans la ratification des ordonnances, Dans un contexte où le nombre d'habilitations a été accru

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 2020-2021, deux ont habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance.

À l'issue du dernier bilan d'application des lois, 10 ordonnances n'étaient pas ratifiées. Parmi ces dernières, sept ont été publiées il y a plus de 5 ans, et **la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015.** Au cours de cette session, 21 ordonnances ont été publiées. Parmi les 31 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, une seule a été ratifiée. **Les 30 autres ordonnances sont toujours en attente de ratification, faute d'adoption des projets de loi de ratification déposés au Parlement.**

a) A. Une session 2020-2021 marquée par plus d'une vingtaine d'habilitations

(1) Deux habilitations prévues par la loi de finances initiale pour 2021

L'article 155 porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'harmonisation des procédures de recouvrement, de gestion et de contrôle de la taxe d'aménagement, de la redevance d'archéologie préventive et de la taxe pour la création de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage. **Cette ordonnance doit être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2021, soit d'ici le mois de juin 2023.** Le délai pour prendre l'ordonnance n'est donc pas encore échu, un projet de loi de ratification devant ensuite être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication. Pour rappel, le Sénat avait proposé de supprimer l'habilitation.

L'article 195 porte une demande d'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la mise en œuvre de la facturation électronique ainsi qu'à l'amélioration de la collecte et du contrôle par l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'ordonnance devait être prise dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la LFI 2021 et le projet de loi de ratification déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

L'ordonnance a été prise le 15 septembre 2021¹, soit dans le délai prévu à l'article 195 de la LFI 2021. Par rapport aux informations transmises lors de l'examen de la disposition en LFI 2021, l'ordonnance acte le délai d'un an supplémentaire laissé aux entreprises pour se conformer à ces nouvelles obligations. Ainsi, pour ce qui relève de la transmission de factures électroniques, les dispositions s'appliqueront à compter du 1^{er} janvier 2024 pour les grandes entreprises (et non plus le 1^{er} janvier 2023), à compter du 1^{er} janvier 2025 pour les entreprises de taille intermédiaire (contre le 1^{er} janvier 2024) et à compter du 1^{er} janvier 2026 pour les petites et moyennes entreprises ainsi que les microentreprises (et non plus le 1^{er} janvier 2025). Deux raisons expliquent ce délai supplémentaire : les développements internes informatiques nécessaires et les effets de la crise sanitaire sur le rythme de ces adaptations informatiques.

Cette ordonnance a ensuite été ratifiée par une disposition de la loi de finances pour 2022, introduite par amendement du Gouvernement dans le cadre de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale le 6 novembre 2021. Le délai de trois mois a ainsi été respecté.

(2) Pas moins de 19 habilitations prévues par la loi du 3 décembre 2020 « DDADUE » de 2020

L'article 1^{er} de la loi n° 1508-2020 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour transposer deux directives relatives à la garantie légale de conformité. L'ordonnance doit être prise dans un délai de 10 mois à compter de la promulgation de ladite loi, soit d'ici le mois d'octobre 2021. L'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 relative à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques a ainsi été publiée dans les délais impartis. Un projet de loi de ratification a ensuite été déposé au Sénat le 15 décembre 2021², soit dans le délai de trois mois prévu à cet effet.

¹ Ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction.

² Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 relative à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques.

L'article 2 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de 14 mois à compter de la publication de la loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive en ce qui concerne une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs, ainsi que les mesures de coordination et d'adaptation de la législation liées à cette transposition. L'ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021¹ a ainsi été publiée avant l'expiration de ce délai. Le projet de loi de ratification², qui devait être présenté dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance, a été déposé le 9 février 2022, soit dans le délai imparti.

L'article 8 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter le code de l'environnement au règlement sur la surveillance des marchés et la conformité des produits, **dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois d'août 2021**. L'ordonnance n° 2021-957 du 19 juillet 2021³ a bien été publiée dans les délais prévus. Le projet de loi de ratification⁴ de cette ordonnance a été déposé au Sénat le 29 septembre 2021, soit dans le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 9 prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires afin de transposer la directive (UE) 2019/633 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, de manière à ce qu'elle soit applicable aux relations entre fournisseurs et acheteurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, sans condition de chiffre d'affaires. L'ordonnance doit être prise dans un délai de sept mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois de juillet 2021. L'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire a donc bien été prise dans les délais prévus. Le projet de loi de ratification⁵ de cette ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} septembre 2021, soit dans le délai de trois mois prévu à cet effet.

¹ Ordonnance n°2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.

²Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.

³ Ordonnance n° 2021-957 du 19 juillet 2021 modifiant le chapitre VII « Produits et équipements à risques » du titre V du livre V du code de l'environnement.

⁴ Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-957 du 19 juillet 2021 modifiant le chapitre VII « Produits et équipements à risques » du titre V du livre V du code de l'environnement.

⁵ Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.

L'article 14 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, avant le 8 juillet 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour transposer la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties et modifiant les directives 2009/65/CE et 2014/59/UE. L'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021¹ a ainsi été prise avant l'expiration de ce délai. Le projet de loi de ratification² a été déposé au Sénat le 1^{er} septembre 2021, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 15 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 26 juin 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive du 27 novembre 2019 concernant l'émission des obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties, dites « *covered bonds* ». L'ordonnance n° 2021-796 du 23 juin 2021³ a ainsi été prise dans les délais. Le projet de loi de ratification⁴ a été déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} septembre 2021, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 16 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 2 août 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive (UE) 2019/1160 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant les directives 2009/65/CE et 2011/61/UE en ce qui concerne la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif. L'ordonnance⁵ a été publiée le 31 juillet 2021, soit avant l'expiration du délai d'habilitation. Le

¹ Ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

² Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-796 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et l'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

³ Ordonnance n° 2021-796 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement.

⁴ Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-796 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et l'ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

⁵ Ordonnance n° 2021-1009 du 31 juillet 2021 relative à la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.

projet de loi de ratification¹ a été déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} septembre 2021, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 17 précise l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue par la loi du 29 mai 2019 dite « Pacte » afin de transposer les mesures du « paquet bancaire », en indiquant le titre définitif et le numéro de publication au Journal officiel de l'Union européenne des directives concernées, non connu lors de l'adoption de l'habilitation. L'ordonnance a été prise le 21 décembre 2020², soit dans le délai prévu par l'habilitation. Un projet de loi de ratification³ a été déposé le 31 mars 2021 devant l'Assemblée nationale.

L'article 22 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance afin de transposer les règlements européens adoptés en 2019 formant le paquet « médicaments vétérinaires ». L'ordonnance doit être prise dans un délai de cinq mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois de mai 2021. L'ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage a ainsi été prise dans les délais. Le projet de loi de ratification⁴ a été déposé à l'Assemblée nationale le 7 septembre 2021, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 23 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures de nature législatives relatives aux conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux. L'ordonnance devait être prise dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois de décembre 2021. L'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles a ainsi été prise dans les délais. Le projet de loi de ratification⁵ a été déposé au Sénat le 12 janvier 2022, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

¹ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-738 du 9 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2020/1504 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers et l'ordonnance n° 2021-1009 du 31 juillet 2021 relative à la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.*

² *Ordonnance n° 2020-1636 du 21 décembre 2020 relative au régime de résolution dans le secteur bancaire.*

³ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-1636 du 21 décembre 2020 relative au régime de résolution dans le secteur bancaire et l'ordonnance n° 2020-1635 du 21 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière.*

⁴ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage.*

⁵ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.*

L'article 26 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 1^{er} août 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière. L'ordonnance devait être prise dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le mois de décembre 2021. L'ordonnance n° 2021-958 du 19 juillet 2021¹ a ainsi été prise dans les délais. Le projet de loi de ratification² a été déposé au Sénat le 7 octobre 2021, soit avant le délai de trois mois prévu à cet effet.

L'article 27 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, les mesures relevant du domaine de la loi permettant d'adapter le droit national à l'entrée en application des règlements européens du 11 décembre 2018 concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux et relatif aux médicaments vétérinaires. L'ordonnance devait être prise dans un délai de 16 mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois d'avril 2022. L'ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux a ainsi été prise dans les délais. **Le projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé dans un délai de trois mois à compter de sa date de publication, soit d'ici le 24 juin 2022.**

L'article 33 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à pour modifier, en ce qui concerne le Fonds européen agricole pour le développement rural, les articles 78 et 80 à 91 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ainsi que l'article L. 1511-1-2 et le 13° de l'article L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales. L'ordonnance devait être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, soit d'ici le mois de juin 2022. **L'ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023 a ainsi été prise dans les délais.** Le projet de loi de ratification de cette ordonnance

¹ Ordonnance n° 2021-958 du 19 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

² Projet de loi portant ratification de l'ordonnance n° 2021-958 du 19 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

a été déposé au Sénat le 6 avril 2022, soit dans le délai de 3 mois prévu à cet effet.

L'article 34 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, avant le mois de décembre 2021, les dispositions modifiant le code de la propriété intellectuelle (CPI) en vue de transposer les directives relatives au droit d'auteur et aux droits voisins. Cette transposition a fait l'objet de deux ordonnances :

- l'ordonnance n° 2021-580 du 12 mai 2021 portant transposition du 6 de l'article 2 et des articles 17 à 23 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 et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE ;

- l'ordonnance n° 2021-798 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/789 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, et modifiant la directive 93/83/CEE du Conseil.

L'article prévoit également une habilitation à procéder à la mise en cohérence, aux corrections matérielles et rédactionnelles et la transposition en droit français des dispositions de la directive (UE) 2019/789 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, et modifiant la directive 93/83/CEE du Conseil. L'ordonnance a été prise le 24 novembre 2021¹.

L'article 36 transpose les directives régissant la coordination, à l'échelle de l'UE, des législations nationales couvrant tous les médias audiovisuels, qu'il s'agisse des services de télévision traditionnels ou des services de médias audiovisuels à la demande. Il s'agit de la directive 2010/13/UE du 10 mars 2010 dite « SMA », modifiée et actualisée par la directive 2018/13/UE du 14 novembre 2018. L'article 36 a ainsi donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020². Un

¹ Ordonnance n° 2021-1518 du 24 novembre 2021 complétant la transposition 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 et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.

² Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à

projet de loi de ratification¹ a été déposé le 24 mars 2021 devant le Sénat, dans le délai de 4 mois prévu à cet effet.

L'article 37 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de transposer la directive 2019/1 dite « ECN+ », dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi DDADUE. L'ordonnance du 26 mai 2021² a bien été publiée, dans le délai de 6 mois prévu par l'habilitation.

L'article 38 prévoit une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en vue de transposer la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant un code des communications électroniques européen. L'ordonnance en question³ a été votée le 26 mai 2021, soit dans le délai de 6 mois prévu par l'habilitation. Un projet de loi de ratification⁴ a été déposé devant le 13 juillet 2021 devant le Sénat, dans le délai de trois mois prévu à cet effet.

la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.

¹ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.*

² *Ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.*

³ *Ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.*

⁴ *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.*

Tableau récapitulatif des ordonnances adoptées en vertu de la loi « DDADUE »

Article de l'habilitation à légiférer par ordonnance	Objet de l'ordonnance	Ordonnance
1	Habilitation à légiférer par ordonnance pour transposer deux directives relatives à la garantie légale de conformité.	Ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 relative à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques.
2	Habilitation à transposer la directive 2019/2161 « omnibus ».	Ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs.
8	Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter le code de l'environnement au règlement sur la surveillance des marchés et la conformité des produits.	Ordonnance n° 2021-957 du 19 juillet 2021 modifiant le chapitre VII « Produits et équipements à risques » du titre V du livre V du code de l'environnement.
9 Div I	Habilitation à légiférer par ordonnance sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, de manière à ce qu'elle soit applicable aux relations entre fournisseurs et acheteurs dans la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire, sans condition de chiffre d'affaires.	Ordonnance n° 2021-859 du 30 juin 2021 relative aux pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement agricole et alimentaire.
14 Div I	Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 8 juillet 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour : 1° Transposer la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties et modifiant les directives 2009/65/CE et 2014/59/UE.	Ordonnance n° 2021-858 du 30 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2162 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant l'émission d'obligations garanties et la surveillance publique des obligations garanties.

<p>15 Div I</p>	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 26 juin 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :</p> <p>1° Transposer la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement et modifiant les directives 2002/87/CE, 2009/65/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE et 2014/65/UE ainsi que la directive (UE) 2020/1504 du Parlement européen et du Conseil du 7 octobre 2020 modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers.</p>	<p>Ordonnance n° 2021-796 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/2034 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 concernant la surveillance prudentielle des entreprises d'investissement.</p>
<p>16 Div I</p>	<p>Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, au plus tard le 2 août 2021, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :</p> <p>1° Transposer la directive (UE) 2019/1160 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant les directives 2009/65/CE et 2011/61/UE en ce qui concerne la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif et mettre en cohérence avec les mesures issues de cette transposition les dispositions du code monétaire et financier et, le cas échéant, celles d'autres codes et lois, relatives à la commercialisation et la distribution de placements collectifs.</p>	<p>Ordonnance n° 2021-1009 du 31 juillet 2021 relative à la distribution transfrontalière des organismes de placement collectif.</p>
<p>17 Div I</p>	<p>Le présent article propose de sécuriser l'habilitation à légiférer par ordonnances prévue par la loi du 29 mai 2019 dite « Pacte » afin de transposer les mesures du « paquet bancaire », en précisant le titre définitif et le numéro de publication au Journal officiel de l'Union européenne des directives concernées, non connu lors de l'adoption de l'habilitation.</p>	<p>Ordonnance n° 2020-1636 du 21 décembre 2020 relative au régime de résolution dans le secteur bancaire.</p>
<p>22 Div I</p>	<p>Habilitation du Gouvernement à transposer, dans le droit français, les règlements européens adoptés en 2019 formant le paquet « médicaments vétérinaires ».</p>	<p>Ordonnance n° 2021-485 du 21 avril 2021 relative à la reproduction, à l'amélioration et à la préservation du patrimoine génétique des animaux d'élevage.</p>

23 Div I	Conditions zootechniques et généalogiques applicables à l'élevage, aux échanges et à l'entrée dans l'Union de reproducteurs de race pure, de reproducteurs porcins hybrides et de leurs produits germinaux.	Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles.
26 Div I	Transposer la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière, et abrogeant la décision 2000/642/JAI du Conseil.	Ordonnance n° 2021-958 du 19 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.
27 Div I	Adaptations rendues nécessaires par l'entrée en application : - du règlement (UE) 2019/4 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 concernant la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation d'aliments médicamenteux pour animaux. - du règlement (UE) 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires.	Ordonnance n° 2022-414 du 23 mars 2022 portant adaptation des dispositions du code de la santé publique et du code rural et de la pêche maritime au droit de l'Union européenne dans le domaine des médicaments vétérinaires et aliments médicamenteux.
33 Div. II	Contrôles des matières fertilisantes.	Ordonnance n° 2022-68 du 26 janvier 2022 relative à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural au titre de la programmation débutant en 2023.
34 Div. I	Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions modifiant le code de la propriété intellectuelle (CPI) en vue de transposer les directives relatives au droit d'auteur et aux droits voisins.	Ordonnance n° 2021-580 du 12 mai 2021 portant transposition du 6 de l'article 2 et des articles 17 à 23 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 et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.
34 Div. I	Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions modifiant le code de la propriété intellectuelle (CPI) en vue de transposer les directives relatives au droit d'auteur et aux droits voisins.	Ordonnance n° 2021-798 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/789 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio, et modifiant la directive 93/83/CEE du Conseil.

<p>34 Div. I</p>	<p>Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions modifiant le code de la propriété intellectuelle (CPI) en vue de transposer les directives relatives au droit d'auteur et aux droits voisins.</p>	<p>Ordonnance n° 2021-1518 du 24 novembre 2021 complétant la transposition 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 et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.</p>
<p>36 Div. I.</p>	<p>Mise en conformité du droit français avec directive 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 « Services de médias audiovisuels ». Elle porte sur la contribution à la production sur la base de leur activité en France des éditeurs de services de télévision et de médias audiovisuels à la demande visant le territoire français qui relèvent de la compétence d'un autre État membre de l'Union européenne (I a) et sur une réforme importante des dispositions en cause au sein de la loi du 30 septembre 1986 précitée, permettant de garantir un traitement équitable entre l'ensemble des éditeurs de services, objectif poursuivi par la directive du 14 novembre 2018 (I b).</p>	<p>Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.</p>
<p>37 Div. I</p>	<p>Transposer la directive 2019/1 dite « ECN+ », et notamment consacrer un principe d'opportunité des poursuites, renforcer ses pouvoirs en matière d'injonction structurelle et de mesures conservatoires et relever le plafond des sanctions qu'elle peut infliger.</p>	<p>Ordonnance n° 2021-649 du 26 mai 2021 relative à la transposition de la directive (UE) 2019/1 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 visant à doter les autorités de concurrence des États membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur.</p>
<p>38 Div. I</p>	<p>Article d'habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la transposition de la directive 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018 établissant un code des communications électronique européen procède à certaines adaptations de dispositions légales s'appliquant aux télécommunications : spectre radioélectrique, service universel, régulation de l'accès, droits des consommateurs, etc.</p>	<p>Ordonnance n° 2021-650 du 26 mai 2021 portant transposition de la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen et relative aux mesures d'adaptation des pouvoirs de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.</p>

b) Suivi de la publication et de la ratification des ordonnances des sessions précédentes

- (1) Une ordonnance prise hors du délai fixé initialement par l'habilitation accordée par la LFI pour 2020

L'article 184 de la loi de finances initiale pour 2020 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au transfert progressif du recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes actuellement recouvrées par la DGDDI et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à la DGFIP. Cette ordonnance devait être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020. Le délai d'habilitation courrait donc initialement jusqu'au 28 juin 2021. Il avait été prolongé de quatre mois dans le cadre de la loi d'urgence du 23 mars 2020, en réponse à l'épidémie de covid-19. Or, le Gouvernement n'a pas pu prendre cette ordonnance avant le 28 octobre 2021 et a donc demandé, dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 (article 10), une nouvelle prorogation de cette habilitation, jusqu'au 31 décembre 2021. L'ordonnance a finalement été présentée le 22 décembre 2021¹, soit près de deux ans après la publication de la loi de finances initiale pour 2020. Le projet de loi a été déposé au Sénat le 2 mars 2022, soit dans le délai de trois mois prévu par la loi.

À noter que l'habilitation avait été très critiquée par la commission des finances et supprimée par le Sénat du fait de son champ extrêmement large, et que son contenu, qui conduit à la création d'un nouveau code relatif aux impositions sur les biens et services, a également fait l'objet de critiques. Celles-ci ont été réitérées par le vice-président de la commission Vincent Eblé, dans le cadre du débat en séance publique du 1^{er} février 2022 sur les ordonnances.

- (2) Des ordonnances toujours en attente de ratification

À l'issue du précédent contrôle, onze ordonnances étaient en attente de ratification. Elles étaient prévues par cinq lois relevant du champ de compétence de la commission des finances examinées entre 2015 et 2020. Le tableau ci-dessous retrace le suivi de ces ordonnances et leur objet.

¹ Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
58	Proscription de dépôt sur le compte du Trésor des disponibilités des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public.	Ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020 relative à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor	En attente. Projet de loi n° 3892 ratifiant l'ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020 relative à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor
Loi n° 2018-898 du 24 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
22	Transposition 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	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	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019, n° 2586, déposé le 15 janvier à l'Assemblée nationale.
Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 » (pour les articles délégués au fond à la commission des finances)			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
67	Transposition de la 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	Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base	En attente. Projet de loi n° 455 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative, déposé au Sénat le 8 mars 2017.

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			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
4	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 et 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.	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). 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.	En attente. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015, n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.
6	Adaptation du code des assurances à Mayotte et actualisation des 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.	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). 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.	En attente. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015, n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.

9	Harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières - 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.	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.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.
11	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.	Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015, déposé le 2 décembre 2015 au Sénat.
15	Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation - 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 adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015, déposé le 28 octobre 2015 au Sénat.
17	Adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions du code monétaire et financier relatives à l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	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.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015, déposé le 9 septembre 2015 au Sénat.

27	Règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres - 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.	Ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.
Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances, dite « Loi Macron »			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
168	Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers	Ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France déposé le 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.

COMMISSION DES LOIS

SOMMAIRE

Pages

COMMISSION DES LOIS	709
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	714
1. <i>Un taux d'application des lois en diminution, le tiers des mesures prévues reste en attente de publication.....</i>	<i>714</i>
2. <i>Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le gouvernement</i>	<i>728</i>
3. <i>Un recours toujours marqué aux ordonnances.....</i>	<i>729</i>
4. <i>Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle.....</i>	<i>730</i>
B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2020-2021 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS.....	732
C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	795

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 ». Pour la deuxième fois depuis le renouvellement sénatorial de 2020, la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, actuellement présidée par notre collègue Pascale Gruny, 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, c'est-à-dire, en l'occurrence, **entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021**, 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 2022**.

24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné cinq projets de loi et dix-huit propositions de loi n'ayant pas abouti à la promulgation d'une loi au cours de cette période de référence.

Le présent rapport dresse un bilan d'ensemble et une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces 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 mardi 10 mai 2022.

¹ Article 19 bis B du Règlement.

Le bilan de l'application des 24 lois examinées par la commission des lois apparaît moins favorable cette année qu'il ne l'était l'an passé. Il reste insuffisant, puisque 29 % de ces lois ne sont aujourd'hui pas entièrement applicables et que 34 % des mesures d'application attendues restent à prendre.

A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

1. Un taux d'application des lois en diminution, le tiers des mesures prévues reste en attente de publication

a) Une activité de la commission des lois particulièrement soutenue au cours de l'année parlementaire 2020-2021

(1) Près d'une loi promulguée sur deux, hors conventions internationales, examinée par la commission des lois

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021, **24 lois examinées au fond par la commission des lois** ont été promulguées, un niveau stable par rapport à l'année précédente (23 lois promulguées avaient alors été examinées au fond par notre commission).

Liste des 24 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi organique n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ;
2. Loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales ;
3. Loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles ;
4. Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales ;
5. Loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure ;
6. Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée ;
7. Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental ;
8. Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire ;

9. Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique ;
10. Loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs ;
11. Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République ;
12. Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ;
13. Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention ;
14. Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution;
15. Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste ;
16. Loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe ;
17. Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés ;
18. Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire ;
19. Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux ;
20. Loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations ;
21. Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement ;
22. Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire ;
23. Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République ;
24. Loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 est, cette année encore, légèrement **supérieur à la moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à un peu plus de 21,8 lois par année parlementaire depuis 2007-2008.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
et examinées au fond par la commission des lois**

	2020-2021	2019-2020	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	24	23	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 47 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021¹, niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016, 52 % en 2016-2017, 46 % en 2017-2018, 40 % en 2018-2019 et 55 % en 2019-2020).

Outre les **24 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 2020-2021, **23 autres textes** :

- 1 projet de loi retiré par le Gouvernement ;
- 3 projets de loi et 4 propositions de loi qui ont donné lieu à une loi promulguée après le 30 septembre 2021 ;
- 4 propositions de loi qui ont été rejetées en séance publique ;
- 1 proposition de loi retirée de l'ordre du jour de la séance publique ;
- 8 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale ;
- 1 proposition de loi constitutionnelle rejetée par l'Assemblée nationale ;
- 1 projet de loi constitutionnelle en navette.

¹ 24 lois sur les 51 promulguées au cours de la période

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, pas moins de **47 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2020-2021, niveau qui n'a été dépassé**, depuis 2012, **qu'à l'occasion de la session 2015-2016** (33 en 2019-2020, 38 en 2018-2019 tout comme en 2017-2018, 31 en 2016-2017, 55 en 2015-2016, 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014 et 41 en 2012-2013).

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 2020-2021.

**1 projet de loi examiné par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
et ayant été retiré par le Premier ministre**

- Projet de loi n° 3340 (A.N., XVe lég.) prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, retiré par le Premier ministre le 16 octobre 2020.

**3 projets de loi et 4 propositions de loi examinés par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
et ayant donné lieu à une loi promulguée ultérieurement**

- Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit (*adoptée par le Sénat le 3 juin 2021*) ;
- Loi n° 2021-1576 du 6 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie (*adoptée par le Sénat le 10 juin 2021*) ;
- Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (*adoptée par le Sénat le 21 juillet 2021*) ;
- Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels (*adoptée par le Sénat le 23 septembre 2021*) ;
- Loi organique n° 2021-1728 et loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire (*adoptées par le Sénat le 29 septembre 2021*) ;
- Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (*adoptée par le Sénat le 21 septembre 2021*).

**4 propositions de loi examinées par la commission
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
ayant été rejetées en séance publique**

- Proposition de loi visant à supprimer la possibilité ouverte au dirigeant d'une entreprise de déposer une offre de rachat de l'entreprise après avoir organisé son dépôt de bilan (*rejetée en commission le 2 décembre 2020 et rejetée en séance publique le 10 décembre 2020*) ;
- Proposition de loi constitutionnelle visant, face à la crise actuelle à construire le monde d'après fondé sur la préservation des biens communs (*rejetée en commission le 2 décembre 2020 et rejetée en séance publique le 10 décembre 2020*) ;
- Proposition de loi pour un meilleur accès des jeunes dans la fonction publique et les entreprises (*rejetée en commission le 19 mai 2021 et rejetée en séance publique le 27 mai 2021*) ;
- Proposition de loi tendant à permettre l'examen par le Parlement de la ratification de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État (*rejetée en commission le 29 septembre 2021 et rejetée en séance publique le 6 octobre 2021*).

**1 proposition de loi examinée par la commission
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
retirée de l'ordre du jour de la séance publique**

- Proposition de loi tendant à adapter les règles de passation des marchés publics locaux aux conséquences de la crise sanitaire (*adoptée en commission le 10 novembre 2020 et retirée de l'ordre du jour de la séance publique*).

**8 propositions de loi examinées par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
en instance d'examen à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi constitutionnelle et proposition de loi organique pour le plein exercice des libertés locales (*adoptées par le Sénat le 20 octobre 2020*) ;
- Proposition de loi visant à consolider les outils des collectivités permettant d'assurer un meilleur accueil des gens du voyage (*adoptée par le Sénat le 19 janvier 2021*) ;
- Proposition de loi tendant à garantir le respect de la propriété immobilière contre le squat (*adoptée par le Sénat le 19 janvier 2021*) ;
- Proposition de loi visant à moderniser et faciliter la procédure d'expropriation de biens en état d'abandon manifeste (*adoptée par le Sénat le 14 avril 2021*) ;
- Proposition de loi relative à la lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique (*adoptée par le Sénat le 14 avril 2021*) ;

- Proposition de loi renforçant le suivi des condamnés terroristes sortant de détention (*adoptée par le Sénat le 25 mai 2021*) ;
- Proposition de loi relative aux causes de l'irresponsabilité pénale et aux conditions de réalisation de l'expertise en matière pénale (*adoptée par le Sénat le 25 mai 2021*).

**1 proposition de loi constitutionnelle examinée par la commission
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
ayant été rejetée par l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir la prééminence des lois de la République (*adoptée par le Sénat le 19 octobre 2020 et rejetée par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2020*).

**1 projet de loi constitutionnelle examiné par la commission
entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
toujours en navette**

- Projet de loi constitutionnelle complétant l'article 1^{er} de la Constitution et relatif à la préservation de l'environnement (*adopté par le Sénat en deuxième lecture avec modifications le 5 juillet 2021*).

Ce nombre particulièrement important de textes examinés par la commission des lois s'accompagne d'un accroissement de leur volume mis en évidence par le **coefficient multiplicateur des lois au cours de la navette parlementaire**. Les 24 lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées en 2020-2021 comportaient **au total 445 articles** (369 articles en 2019-2020) alors qu'**au stade du dépôt**, le nombre total d'articles s'élevait à **202** (134 en 2019-2020). La navette parlementaire a donc conduit, par voie d'amendements de toutes origines confondues, à **multiplier le nombre d'articles par 2,2** (le coefficient multiplicateur était de 2,75 en 2019-2020).

(2) Une forte diminution des lois d'origine parlementaire dans les lois promulguées

Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et renvoyées au fond à la commission des lois, seulement **7 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 29 %**. Cela marque une **rupture avec la tendance observée depuis 2015** de revalorisation du Parlement (la part des lois d'origine parlementaire était de 48 % en 2018-2019, 42 % en 2017-2018, de 50 % en 2016-2017 et de 60 % en 2015-2016).

Ce faible taux s'apparente à ceux constatés avant le 30 septembre 2015, le nombre de lois d'origine parlementaire envoyées au fond à la

commission des lois était alors inférieur à 10 et ne représentait pas plus du tiers environ des lois promulguées au cours de la période de référence. Cette faible part de lois d'origine parlementaire est d'autant plus marquante que certaines des propositions de loi, notamment issues de l'Assemblée nationale, peuvent être inspirées très directement par le Gouvernement.

Même si la part des **lois d'origine sénatoriale** dans le total des lois d'origine parlementaire, soit 28 %, reste équivalent à celui de l'an dernier (27 % sur l'année parlementaire 2019-2020), ces lois restent **numériquement très limitées - 2 en 2020-2021** et 3 en 2019-2020 – ce que l'on ne peut que déplorer.

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 2020 au 30 septembre 2021	7	27 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	11	48 %
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 7 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales	Assemblée nationale
Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale	Assemblée nationale
Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention	Sénat
Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste	Sénat

Liste des 7 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe	Assemblée nationale
Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés	Assemblée nationale
Loi n° 2021-875 du 1 ^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations	Assemblée nationale

(3) Un recours toujours plus marqué à la procédure accélérée

Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et envoyées au fond à la commission des lois, **22 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 91,7 %** contre 74 % l'an dernier.

Cela concerne la **totalité des 17 projets de loi**, ce qui devient, au fil des ans, la norme. **71 % des propositions de loi** (5 sur 7), dont 80 % des lois issues d'initiative de députés (4 sur 5) et 50 % des lois issues d'initiatives sénatoriales (1 sur 2), a fait l'objet de la **procédure accélérée**.

Ce fort taux de recours à la procédure accélérée en 2020-2021 s'explique donc tant par son application systématique aux projets de loi que par la forte proportion de lois promulguées ayant pour origine un projet de loi.

Or le recours à la procédure accélérée, inscrit dans la Constitution comme une exception au principe d'une double lecture par chaque assemblée, impose au Parlement des délais d'examen contraints et une lecture unique dans chaque chambre qui ne favorisent pas le travail approfondi qui s'impose.

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 2020 au 30 septembre 2021	92 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
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 %

La période se caractérise donc, cette année encore, par **des délais imposés au Parlement pour se prononcer particulièrement resserrés**. Ainsi, **à sept reprises, la navette parlementaire** sur des projets de loi **s'est déroulée en moins d'un mois** (dont deux textes examinés en six et huit jours).

En moyenne, la navette parlementaire sur les 22 textes examinés en **procédure accélérée** par la commission des lois en 2020-2021 **s'est achevée en 4 mois**, 119 jours plus précisément (56 jours en 2019-2020 qui avait été hors norme en raison de 7 projets de loi consécutifs à la situation sanitaire examinés en 18 jours en moyenne).

Le Sénat et l'Assemblée nationale ont de nouveau démontré leur capacité à délibérer dans des conditions d'extrême célérité, remettant ainsi en cause l'argument de l'urgence souvent mis en avant par le Gouvernement pour solliciter des habilitations à légiférer par ordonnances. Il n'en résulte pas moins que ce **raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se généraliser**, la qualité de la loi nécessitant un délai d'examen suffisant pour mener à bien des travaux préparatoires (auditions, déplacements, etc.) permettant d'éclairer au mieux les parlementaires sur les effets induits par les réformes proposées au vote des représentants de la Nation.

b) Un taux d'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire en légère hausse mais un tiers des mesures attendues toujours en attente

(1) Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

(a) Une majorité des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables

Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et examinées au fond par la commission des lois, **8 étaient d'application directe**, **9 sont devenues pleinement applicables** au cours de la période de référence, **6 l'étaient partiellement** au 31 mars 2022 et **1 loi** demeurait **entièrement inapplicable**.

Au 31 mars 2022, 17 lois sur les 24 promulguées étaient donc entièrement applicables – c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % –, et 7 (soit 29 %) 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 se situe dans une fourchette basse cette année, même s'il progresse légèrement par rapport à l'an dernier.

Le tableau suivant récapitule la proportion 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 2020 au 30 septembre 2021	29 % (7 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	26 % (6 lois sur 23)
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 tiers des mesures attendues toujours non prises

Au 31 mars 2022, **46 des 136 mesures d'application prévues** par les 24 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 et envoyées au fond à la commission des lois **n'avaient pas été prises** (en 2019-2020 cela concernait 25 des 97 mesures prévues).

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 66 %, en recul par rapport l'an dernier (74 %)**.

L'appréciation de ce taux doit être fortement nuancée car il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises. Par ailleurs, 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.

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 2020 au 30 septembre 2021	66 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
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 %

On soulignera tout de même que **sur les 28 mesures attendues pour la loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés, seules 12 avaient été prises** au 31 mars 2022 et **sur les 49 mesures attendues pour la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, 28 mesures avaient été prises** à cette même date du 31 mars 2022.

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**.

On constate ces dernières années une **amélioration dans les délais de parution des mesures** d'application prévues, **lorsqu'elles sont prises**. En effet, 74,5 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, et **99 % des mesures prises l'ont été moins d'un an après la promulgation de la loi**. En moyenne, les mesures

réglementaires attendues en 2020-2021 et prises l'ont été dans un délai de 6 mois et 6 jours.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application prises, hors rapports, prévues par les lois promulguées en 2020-2021 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 2020 et le 30 septembre 2021 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	67	74,5 %
De plus de six mois à un an	22	24,5 %
De plus d'un an à 2 ans	1	1 %
Total	90	100 %

Ces chiffres, en apparence excellents, sont cependant tempérés par le fait que seules 90 des 136 mesures attendues étaient prises au 31 mars 2022. Dès lors c'est 49 % des mesures attendues qui ont été prises en moins de six mois, et 65 % en moins d'un an.

(2) Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

Il apparaît, en ce qui concerne la commission des lois, que **la quasi-totalité des mesures réglementaires** (135 mesures sur 136 au total) ont été **prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée**, cette procédure ayant été appliquée pour 22 des 24 lois promulguées lors de la session. Dès lors le taux d'application pour les **lois examinées en procédure accélérée**, qui est de **67 % des mesures prévues**, est quasi identique au taux global d'application (66 %).

Comme les années précédentes, **l'écart avec les autres commissions reste marqué** puisque ce taux de mise en application des mesures réglementaires prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée n'est que de 55 % pour l'ensemble des textes. Le taux global de l'ensemble des mesures prévues, toutes lois (adoptées avec ou sans engagement de la procédure accélérée) et commissions confondues, s'élève quant à lui à 57 %.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	135	511
Mises en application	90	279
À mettre en application	45	232
Taux de mise en application	67 %	55 %

Le délai de parution des mesures prévues et effectivement prises pour les lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée apparaît cette année très satisfaisant puisque **99 % des mesures concernées ont été publiées dans les 12 mois qui ont suivi la promulgation de la loi**. Cependant cette donnée doit être relativisée par le fait que **33 % des mesures prévues n'étaient toujours pas prises à l'issue d'un délai de 12 mois**.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois examinées par la commission des lois, adoptées après engagement de la procédure accélérée et promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021 (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	67	74,5 %
De plus de six mois à un an	22	24,5 %
De plus d'un an à 2 ans	1	1 %
Total	90	100 %

(3) Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Sur les **7 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois, **2 sont d'application directe**, **3** sont devenues **entièrement applicables** à l'issue de la période de référence, **1** est **partiellement mise en application**, et **1 n'est pas applicable**.

Le tableau ci-après présente les **délais** de mise en application des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 et envoyées au fond à la commission des lois.

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues
concernant les lois d'origine parlementaire
promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
(à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	6	35 %
De plus de six mois à un an	11	65 %
De plus d'un an à 2 ans	-	-
Total	17	100 %

Si les mesures effectivement prises l'ont été dans des délais raisonnables, toutes en moins d'un an, rappelons cependant que **seule la moitié des mesures prévues a été prise**, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions prévues
concernant les lois d'origine parlementaire
promulguées entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021
(à l'exclusion des rapports)**

	Commission des Lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	33	139
Mises en application	17	81
À mettre en application	16	58
Taux de mise en application	52 %	58 %

La **quasi-totalité des mesures manquantes** concerne la **loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés** pour laquelle seules 12 mesures sur les 28 prévues ont été prises.

(4) Bilan de l'application des dispositions législatives issues d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire

Il est également intéressant 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 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2020-2021 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 très disparate en fonction de l'origine de la mesure : **47 %** des mesures d'application introduites par un **amendement du Gouvernement** ont été **prises**, **76 %** lorsqu'elles émanaient du **Sénat** et **75 %** lorsqu'elles émanaient de **l'Assemblée nationale**. Par comparaison, le taux est de **72 %** pour les mesures issues du texte initial.

Ces résultats marquent une **rupture avec la tendance constatée ces dernières années**. Alors qu'il était habituellement constaté les années précédentes (sauf exception notable de la session 2018-2019) que 100 % des mesures d'application introduites par un amendement du Gouvernement ont été prises, le taux de 47 % pour l'année parlementaire 2020-2021 peut surprendre. Cela ne peut s'expliquer par **le nombre total des mesures à prendre toutes lois confondues pour 2020-2021 qui est en légère hausse** par rapport à l'an passé : 723 mesures attendues en 2019-2020 et 793 en 2020-2021.

**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	Amendements du Gouvernement	Amendements d'origine sénatoriale	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	41	18	16	15	-	90
Mesures restant à prendre	16	20	5	5	-	46
Total	57	38	21	20	-	136
% du total général	42 %	28 %	15 %	15 %	-	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	72%	47 %	76 %	75 %	-	66 %

2. Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le gouvernement

Sur les **24 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021, **18 remises d'un rapport du Gouvernement au Parlement étaient prévues** (7 en 2019-2020).

Parmi les rapports au Parlement prévus par les lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021, neuf ont été remis à ce jour. Ainsi, le taux de remise des rapports

pour la commission s'élève cette année à **50 %**. Ce taux, pour l'ensemble des commissions, n'est que de **22 %** (28 % en 2019-2020).

On ne peut que constater, année après année, que le Gouvernement est peu enclin à communiquer au Parlement les rapports que la loi prévoit. La commission des lois continuera par conséquent, dans les textes qu'elle examine, à ne solliciter du Gouvernement que la présentation de rapports au Parlement présentant un réel intérêt, et de privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour creuser certains sujets.

3. Un recours toujours marqué aux ordonnances

Face à la tendance des Gouvernements successifs à recourir aux ordonnances qui privent le Parlement de ses prérogatives, le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat présidé par le Président du Sénat et dont le rapporteur est Pascale Gruny, vice-président du Sénat, a proposé de **renforcer le suivi des ordonnances** publiées sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Pour l'année parlementaire 2020-2021, on dénombre pour la commission des lois **3 lois** conférant au Gouvernement **10 habilitations** à légiférer par voie d'ordonnances. 6 habilitations ont été utilisées et ont donné lieu à la **publication de 27 ordonnances**.

	Habilitations prévues à légiférer par ordonnance	Habilitations utilisées à légiférer par ordonnance	Nombre d'ordonnances prises
Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire	4	3	24
Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés	4	1	1
Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire	2	2	2
Total	10	6	27

Les habilitations sont pour cette année 2020-2021 beaucoup moins nombreuses que l'année parlementaire précédente qui avait été marquée par un grand nombre de lois liées à la crise sanitaire ouvrant de larges champs à l'exercice de la législation déléguée.

L'année parlementaire 2019-2020 comptait en effet, parmi les 23 lois promulguées examinées au fond par la commission des lois, trois lois habilitant le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, lui conférant 66 habilitations. 59 habilitations ont été utilisées, donnant lieu à la publication de 74 ordonnances.

Conformément à sa position traditionnelle, la commission des lois s'est efforcée, **soit de substituer aux habilitations** demandées par le Gouvernement **des modifications directes des dispositions législatives**, soit à tout le moins de **les encadrer strictement**. Sa position n'est malheureusement pas toujours suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adopte la loi après lecture définitive.

4. Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle

a) Six rapports d'information publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021

Six rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021, en baisse par rapport à l'année précédente (onze en 2019-2020), dont deux rapports communs avec la commission des affaires sociales :

- un rapport d'information n° 240 (2020-2021), intitulé « *Le vote à distance, à quelles conditions ?* », de François-Noël Buffet, enregistré le 16 décembre 2020 ;

- un rapport d'information n° 241 (2020-2021), intitulé « *16 propositions pour garantir les élections consulaires en 2021* », de Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, enregistré le 16 décembre 2020 ;

- un rapport n° 432 (2020-2021) intitulé « *Expertise psychiatrique et psychologique en matière pénale : mieux organiser pour mieux juger* », commun avec la commission des affaires sociales, de Jean Sol et Jean-Yves Roux, enregistré le 10 mars 2021 ;

- un rapport d'information n° 615 (2020-2021), intitulé « *Le droit des entreprises en difficulté à l'épreuve de la crise* », de François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi, enregistré le 19 mai 2021 ;

- un rapport d'information n° 785 (2020-2021), intitulé « *Dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021* », de François-Noël Buffet, enregistré le 21 juillet 2021 ;

- un rapport d'information n° 854 (2020-2021), intitulé « *Mineurs non accompagnés, jeunes en errance : 40 propositions pour une politique nationale* », commun avec la commission des affaires sociales, de Hussein Bourgi, Laurent Burgoa, Xavier Iacovelli et Henri Leroy, enregistré le 29 septembre 2021.

Cette diminution du nombre de rapports d'information est à mettre en relation avec le nombre très élevé de projets et propositions de lois examinés par la commission des lois en 2020-2021 qui ne lui ont pas permis de se consacrer autant que les périodes précédentes à ses travaux de contrôle.

b) D'autres travaux à un rythme 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 2020-2021, la commission des lois a déposé **13 rapports pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2021**. Il s'agit des tomes I à XIII du rapport pour avis n° 144 (2020-2021) déposé le 19 novembre 2020 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 2021**

Crédits	Rapporteur pour avis	Tome N°
Administration générale et territoriale de l'État	Cécile Cukierman	I
Asile, immigration, intégration et nationalité	Muriel Jourda Philippe Bonnacarrère	II
Outre-mer	Thani Mohamed Soilihi	III
Juridictions administratives et juridictions financières	Guy Benarroche	IV
Fonction publique	Catherine Di Folco	V
Administration pénitentiaire	Alain Marc	VI
Justice judiciaire et accès au droit	Agnès Canayer Dominique Vérien	VII
Protection judiciaire de la jeunesse	Maryse Carrère	VIII
Direction de l'action du Gouvernement Budget annexe « Publications officielles et information administrative »	Jean-Yves Leconte	IX
Pouvoirs publics	Jean-Pierre Sueur	X
Relations avec les collectivités territoriales	Loïc Hervé	XI
Sécurités	Henri Leroy	XII
Sécurité civile	Françoise Dumont	XIII

Un rapport pour avis à l'occasion de l'examen de textes législatifs a en outre été déposé en 2020-2021. Il s'agit du rapport pour avis n° 634 (2020-2021) du 26 mai 2021 de Stéphane Le Rudulier sur le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Enfin, la commission des lois a examiné **une proposition de résolution** tendant à modifier le règlement du Sénat, visant à améliorer le suivi des ordonnances, rénover le droit de pétition, renforcer les pouvoirs de contrôle du Sénat, mieux utiliser le temps de séance publique et renforcer la parité.

B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2020-2021 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

(1) Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

Composée de 17 articles, la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, vise à la fois à autoriser la prolongation de l'état d'urgence sanitaire, déclaré pour la deuxième fois par un décret du 14 octobre 2020, jusqu'au 16 février 2021 inclus, et à apporter divers ajustements aux conditions de gestion de la crise sanitaire. Elle a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020.

Ses dispositions peuvent être schématiquement réparties en trois catégories :

- une première catégorie de dispositions tend à autoriser le pouvoir réglementaire à prendre un certain nombre de mesures requises par la situation épidémique ;

- une deuxième catégorie de dispositions procède, soit au maintien de dispositifs édictés au cours du printemps ou de l'été 2020 pour faire face à la crise sanitaire, soit à de simples assouplissements ou ajustements du droit en vigueur, soit encore au report d'entrée en vigueur de certains dispositifs votés avant la crise. Sauf exception, ces dispositions sont applicables à cadre réglementaire inchangé ;

- enfin, une troisième catégorie de dispositions crée de véritables dispositifs juridiques, dont la mise en œuvre requiert, pour certains d'entre eux, l'édition de mesures réglementaires d'application.

I. Des dispositions d'habilitation, visant à donner une base légale à un certain nombre de mesures prises par le pouvoir réglementaire pour faire face à la crise sanitaire

On peut ranger dans cette première catégorie les dispositions des articles 1^{er}, 2 et 10 de la loi du 14 novembre 2020.

L'**article 1^{er}** de la loi proroge, jusqu'au 16 février 2021 inclus, l'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire.

Ces dispositions, requises par le dernier alinéa de l'article L. 3131-13 du code de la santé publique, aux termes desquelles « *la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois ne peut être autorisée que par la loi, après avis du comité de scientifiques prévu à l'article L. 3131-19* », ont permis le **maintien en vigueur jusqu'au 16 février 2021 des effets du décret du 14 octobre 2020 précité**, ces derniers ayant ensuite de nouveau été prolongés jusqu'au 1^{er} juin 2021 par l'article 2 de la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire. Elles ont, ainsi, donné **une assise législative** aux différentes mesures édictées par voie réglementaire pour adapter les mesures imposées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire à l'évolution de la situation épidémique (notamment le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui a fait l'objet de **22 modifications** au cours de la période considérée¹, ou encore les **dix arrêtés** modifiant l'arrêté du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire édictés sur la même période).

L'**article 2** apporte deux modifications à la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire :

- d'une part, il reporte **au 1^{er} avril 2021**, au lieu du 30 octobre 2020, la date jusqu'à laquelle le Premier ministre pourra prendre par décret certaines mesures destinées à lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19, en dehors de la période et des territoires dans lesquels s'applique l'état d'urgence sanitaire ;

- d'autre part, il élargit à **l'ensemble des transports publics** (et pas uniquement aériens) la possibilité de subordonner l'accès à ceux-ci à la présentation d'un test de non contamination – le test en cause pouvant désormais être un **test antigénique**, et plus uniquement un test dit « PCR ».

Comme pour l'article 1^{er}, cet article ne nécessite pas à proprement parler de mesure réglementaire d'application ; il permet en revanche de donner une assise législative aux mesures réglementaires de gestion de sortie

¹ C'est-à-dire entre son entrée en vigueur et le 16 février 2021 inclus.

de crise qui seraient prises par le Gouvernement, une fois levé l'état d'urgence lui-même. En l'espèce, l'état d'urgence sanitaire déclaré par le décret du 14 octobre 2020 précité ayant été prorogé jusqu'au 1^{er} juin 2021 inclus sur l'ensemble du territoire de la République (voir *supra*), cet article 2 n'a, de fait, **pas reçu d'application**.

Enfin, **l'article 10** de la loi vise à permettre au Gouvernement de prendre, avant le 16 février 2021, par voie d'ordonnance, toute mesure nécessaire pour prolonger, rétablir et/ou adapter un certain nombre de dispositions adoptées principalement par ordonnance sur le fondement des lois des 23 mars, 25 avril et 17 juin 2020, pour adapter le champ de compétence de l'Autorité de régulation des transports et pour assurer la continuité du fonctionnement et de l'exercice des compétences des établissements de santé publics et privés, afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid 19 – les projets d'ordonnance en cause étant dispensés de toute consultation obligatoire¹, à l'exception de celles des AAI ou API.

Lors de la discussion parlementaire, le Sénat avait significativement réduit, en vain, le périmètre de cet article susceptible de concerner, d'après ses évaluations, plus de 70 ordonnances ou mesures adoptées au printemps ou à l'été 2020 pour faire face à la crise sanitaire. Dans sa décision du 13 novembre 2020 précitée, le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé que le domaine d'intervention de l'habilitation et ses finalités étaient suffisamment définis.

Ces dispositions, qui ne font qu'habiliter le pouvoir réglementaire à intervenir dans le domaine de la loi (le Gouvernement n'étant, en outre, pas tenu d'épuiser le champ de l'habilitation ainsi concédée par le Parlement) et ne requièrent ce faisant aucune mesure réglementaire d'application, ont permis l'édition de **25 ordonnances** sur leur fondement (voir fiche ApLeg).

II. La prolongation ou le report de dispositifs existants ou des assouplissements au droit commun applicables à cadre réglementaire constant

On peut ranger dans cette deuxième catégorie les articles 6, 7, 8, 9, 11, 13, 15 et 16 de la loi du 14 novembre 2020, dont la mise en œuvre n'a pas nécessité l'édition de mesures réglementaires d'application spécifiques.

Issu d'un amendement introduit par le Sénat, l'article 6 de la loi vise à prolonger, au-delà du 30 octobre 2020 (donc pour partie de façon rétroactive), les assouplissements apportés aux conditions de délibération des organes délibérants des collectivités territoriales (possibilité de se réunir en tout lieu, par visio-conférence, ou en présence d'un public restreint, possibilité reconnue aux membres de ces organes d'être porteurs de deux

¹ Uniquement pour les ordonnances signées jusqu'au 31 décembre 2020.

mandats au lieu d'un habituellement) par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 et deux ordonnances des 1^{er} avril et 13 mai 2020.

L'**article 7** de la loi, issu d'un amendement adopté par le Sénat à l'initiative de Françoise Gatel, vise à reporter **au 1^{er} juillet 2021** la prise d'effet des dispositions de la loi « ALUR » du 24 mars 2014 prévoyant un transfert automatique, sauf opposition d'au moins 25% des communes, aux communautés de communes et communautés d'agglomération de la **compétence en matière de documents d'urbanisme**.

Issu également d'un amendement introduit par le Sénat, **l'article 8** de la loi modifie la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne pour :

- reporter **au 30 juin 2021**, au lieu du 31 décembre 2020, l'application des dispositifs permettant aux salariés placés en activité partielle de « monétiser » un certain nombre de jours de repos conventionnels ou de jours annuels pour compenser la baisse de leur rémunération et de pouvoir continuer à bénéficier d'un certain nombre de garanties collectives ;

- préciser que le complément à l'indemnité brute mensuelle d'activité partielle versé par l'employeur peut être intégré à l'assiette de calcul des primes et des cotisations au titre du financement des garanties des salariés placés en position d'activité partielle et à celle servant à déterminer les prestations.

Inséré par le Sénat à l'initiative du Gouvernement, **l'article 9** de la loi a pour but de permettre l'augmentation du nombre maximal de vacances pouvant être effectuées en 2021 dans la réserve civile de la police nationale.

Introduit par le Sénat à l'initiative conjointe du Gouvernement et de Céline Boulay-Espéronnier, **l'article 11** de la loi vise à autoriser les conseillers de prud'hommes à détenir **deux mandats**, au lieu d'un seul, pour l'élection de leurs président et vice-président, pendant toute la période de l'état d'urgence sanitaire déclaré en application du décret du 14 octobre 2020 précité.

L'**article 13** de la loi se borne à reporter **au 30 juin 2021**, au lieu du 31 décembre 2020, la date à laquelle le titulaire du compte personnel de formation doit procéder à l'inscription de son montant de droits dans le service dématérialisé mentionné au I de l'article L. 6323-8 du code du travail, le Gouvernement ayant fait valoir devant l'Assemblée nationale que l'impact économique et social de l'épidémie de covid-19 et les mesures de police sanitaire prises pour répondre à la situation avaient empêché de nombreux salariés de déclarer leurs droits dans le délai initialement prévu.

L'**article 15** de la loi, prolongeant un dispositif déjà mis en œuvre entre le 1^{er} mars et le 30 septembre 2020, permet aux Français expatriés rentrés en France entre le 1^{er} octobre 2020 et le 1^{er} avril 2021 et n'exerçant pas d'activité professionnelle de ne pas se voir opposer le **délai de carence** de trois mois pour leur affiliation à l'assurance maladie et maternité – cet article précisant prudemment que ses modalités d'application « *peuvent être précisées par décret* ».

Si un décret n° 2021-497 du 23 avril 2021 a repris à la lettre ce dispositif, sans lui apporter davantage de précisions, en insérant un article 10 *ter* dans le décret n° 2021-13 du 8 janvier 2021 prévoyant l'application de dérogations relatives au bénéfice des indemnités journalières et de l'indemnité complémentaire prévue à l'article L. 1226-1 du code du travail ainsi qu'aux conditions de prise en charge par l'assurance maladie de certains frais de santé afin de lutter contre l'épidémie de Covid-19, ses dispositions ne sont, en tout état de cause, applicables qu'à compter du 2 avril 2021 et ne peuvent donc être considérées comme des mesures d'application de l'article 15 de la loi du 14 novembre 2020.

Les dispositions de ce dernier paraissent néanmoins applicables sans recours au décret prévu, l'édiction de ce dernier n'étant prévue par le législateur qu'en tant que de besoin.

Enfin, l'**article 16** de la loi, issu d'un amendement du Sénat, permet un déplafonnement des durées d'activité des réservistes fonctionnaires et contractuels de la fonction publique pendant la durée d'application de l'état d'urgence sanitaire, afin de pouvoir assurer leur disponibilité pour des missions de réserve sanitaire, militaire, de police ou de sécurité civile, dans un contexte de forte tension opérationnelle pour l'ensemble de ces services.

III. L'adoption de dispositifs spécifiques nécessitant pour certains l'édiction de mesures réglementaires d'application

Les articles 3, 4, 5, 12, 14 et 17 de la loi du 14 novembre 2020 peuvent être rangés dans cette dernière catégorie.

L'**article 3** complète à la fois l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, applicable en période d'application de l'état d'urgence sanitaire, et la loi du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire précitée pour prévoir que les avis du comité de scientifiques (plus couramment appelé « Conseil scientifique ») doivent, d'une part, être communiqués au Premier ministre et au Parlement dès leur adoption, et, d'autre part, être rendus publics sans délai.

Aucune mesure réglementaire n'est requise pour permettre l'application de cet article.

L'**article 4** de la loi complète l'article L. 3841-3 du code de la santé publique pour permettre d'appliquer, en Polynésie française et en Nouvelle-

Calédonie, la procédure de **l'amende forfaitaire** aux contraventions aux réglementations applicables localement afin de prévenir et limiter les conséquences sur la santé de la population de menaces sanitaires graves appelant des mesures d'urgence ou permettant de faire face à des catastrophes sanitaires.

Ces dispositions, relatives à la procédure pénale, sont par elles-mêmes directement applicables.

L'**article 5** de la loi proroge, jusqu'au 1^{er} avril 2021, la mise en œuvre des systèmes d'information **SI-DEP** et **Contact Covid** prévus par l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions. Il tend également, pour l'essentiel, à :

- préciser la nature des examens permettant d'identifier les personnes contaminées, pour couvrir les dépistages virologiques ou sérologiques ;

- élargir le champ des professionnels chargés de renseigner les informations collectées dans les systèmes d'information aux personnels de santé mentionnés par un décret et habilités à réaliser les examens de dépistage (et plus uniquement aux médecins et biologistes médicaux) ;

- enfin, ajouter une nouvelle finalité aux données collectées, afin de permettre de les utiliser dans le cadre de l'accompagnement social des personnes infectées ou susceptibles de l'être, sous réserve de leur consentement.

Plusieurs dispositions de nature réglementaire ont été édictées pour permettre l'application de ces dispositions. Au niveau du décret, on relève, sur la période concernée :

- le décret n° 2020-1385 du 14 novembre 2020 modifiant le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, qui prolonge la mise en œuvre de SI-DEP et de Contact Covid et la durée de conservation des données traitées à des fins de surveillance épidémiologique jusqu'au 1^{er} avril 2021. Ce décret permet également la remontée des résultats de l'ensemble des tests et examens de dépistage réalisés par des professionnels de santé et d'assurer, sous réserve de leur consentement, l'accompagnement social des personnes infectées et susceptibles de l'être. Il autorise également, comme le permet le V de l'article 11 mai 2020, les organismes nationaux d'assurance maladie et la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, ainsi que les autres organismes d'assurance maladie à avoir recours à des sous-traitants pour le traitement Contact Covid, et permet aux personnes mises à leur disposition d'accéder au traitement. Il complète enfin la liste des données traitées dans les traitements SI-DEP et Contact Covid pour les adapter aux besoins ;

- publié le même jour, le décret n° 2020-1387 du 14 novembre 2020 habilite les médecins, les biologistes médicaux, les pharmaciens et les infirmiers, et les personnes placées sous leur responsabilité (dans la mesure où ils sont habilités à réaliser des examens de dépistage virologiques ou sérologiques de la covid-19) à renseigner ces systèmes d'information – cette liste étant par la suite étendue aux chirurgiens-dentistes, aux sages-femmes et aux masseurs-kinésithérapeutes par le décret n° 2020-1514 du 3 décembre 2020 ;

- enfin, le décret n° 2021-48 du 20 janvier 2021 modifiant le chapitre I^{er} du décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions définit la notion de personne « co-exposée » qui pourra être identifiée afin de bénéficier des mesures mises en place pour les personnes contacts à risque, complète la liste des données traitées dans Contact Covid pour les adapter aux besoins nouveaux et permettre notamment d'identifier les lieux et situations dans lesquelles des contaminations ont eu lieu afin de mettre en place les mesures barrières dans les meilleurs délais, et renforce le dispositif d'accompagnement sanitaire et social de l'isolement en facilitant l'organisation de visites à domicile des personnes isolées par des professionnels de santé et la mise en œuvre de l'accompagnement social par les cellules dédiées des préfectures.

À noter que le 7° de cet article 5 prévoit par ailleurs d'enrichir le contenu du rapport que le Gouvernement adresse au Parlement tous les trois mois sur le recours à ces systèmes d'information, par la production d'indicateurs d'activité, de performance et de résultats quantifiés adaptés aux priorités retenues. Ces dispositions, directement applicables, ne nécessitent pas de mesures réglementaires d'application.

L'**article 12** de la loi, introduit par le Sénat, permet de déroger aux règles d'affectation et de transfert des personnes détenues prévues aux articles 714 et 717 du code de procédure pénale afin de limiter les risques de contamination et de tenir compte des places disponibles dans les différentes structures – maisons d'arrêt et établissements pour peine. Ces dispositions sont applicables de la date d'entrée en vigueur de la loi (15 novembre 2020) au 31 août 2021.

La mise en œuvre de ces dispositions, qui ont complété une panoplie de solutions proposées par le ministère de la justice pour permettre à l'administration pénitentiaire de faire face à la surpopulation carcérale dans le contexte de la crise sanitaire¹, n'a pas requis de mesure réglementaire d'application.

L'**article 14** de la loi remet en vigueur certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-316 du 25 mars 2020 relative au paiement des loyers,

¹ https://oip.org/wp-content/uploads/2020/10/depeche-gds_23102020.pdf

des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels des entreprises dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie de covid-19, en prévoyant que, jusqu'à deux mois suivant la date à laquelle leur activité cesse d'être affectée, ces entreprises « *ne peuvent encourir d'intérêts, de pénalités ou toute mesure financière ou encourir toute action, sanction ou voie d'exécution forcée à leur encontre pour retard ou non-paiement des loyers ou charges locatives afférents aux locaux professionnels ou commerciaux où leur activité est ou était ainsi affectée* ». Sans remettre en question le principe des versements dus, ces dispositions visent ainsi à protéger les opérateurs contre toute pénalité ou sanction en cas de manquement à leurs obligations contractuelles. Cet article interdit également aux fournisseurs concernés de suspendre, interrompre ou réduire, y compris par résiliation de contrat, la fourniture d'électricité, de gaz ou d'eau à ces mêmes entreprises pour non-paiement par ces dernières de leurs factures.

La mise en œuvre de ce dispositif est expressément subordonnée à l'édiction de trois décrets :

- d'une part, aux termes du I de cet article, les **critères d'éligibilité** au dispositif doivent être précisés par décret : tel est l'objet du décret n° 2020-1766 du 30 décembre 2020 relatif aux bénéficiaires des dispositions de l'article 14 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire et portant sur les loyers et charges locatives, qui définit comme éligibles les entreprises de moins de 250 salariés avec un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et une perte de chiffre d'affaires de plus de 50 % au titre du mois de novembre 2020.

À noter que, par une décision n° 450256 du 28 mai 2021, le Conseil d'État a rejeté la requête en annulation introduite par la société Burger King France et d'autres entreprises à l'encontre de ce décret, après avoir notamment estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC portant sur le I de l'article 14 de la loi examinée ;

- d'autre part, le V de ce même article renvoie à un décret la détermination des **modalités selon lesquelles les entreprises éligibles au dispositif précité attestent de ce qu'elles remplissent les conditions** pour bénéficier de l'interdiction de suspension, interruption ou réduction de fourniture d'électricité, gaz et eau en cas de non-paiement de leurs factures. En outre, son VI renvoie également à un décret les modalités selon lesquelles ces mêmes entreprises attestent qu'elles remplissent les conditions leur permettant de bénéficier **du rééchelonnement du paiement de leurs factures** à l'égard de certains fournisseurs.

Le Gouvernement considère que le renvoi à ces deux mesures réglementaires d'application est satisfait par l'édiction du décret n° 2021-474 du 20 avril 2021 relatif au paiement des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux entreprises dont l'activité est affectée par une mesure de police administrative en réponse à l'épidémie de covid-19, qui a notamment exigé

des entreprises éligibles qu'elles produisent à cette fin une **déclaration sur l'honneur**. Toutefois, ce décret est postérieur à la période d'application de la loi du 14 novembre 2020, laquelle, en l'absence des modifications apportées par la loi ultérieure du 15 février 2021, aurait cessé de produire ses effets le 16 février 2021, ou le 1^{er} avril 2021 en cas de mise en œuvre avant cette date du régime transitoire de sortie organisé par la loi du 9 juillet 2020 (voir *supra*). *Stricto sensu*, on pourrait donc considérer qu'en l'absence de mesure réglementaire intervenue dans la période d'application de la loi du 14 novembre 2020, et sauf à regarder les dispositions du décret du 20 avril 2021 comme applicables de façon rétroactive, les V et VI de son article 14 n'ont pas été rendus applicables dans les délais impartis par le législateur.

Enfin, **l'article 17 de la loi**, issu d'un amendement du Sénat, interdit que les victimes de violences conjugales puissent être soumises au couvre-feu ou maintenues en confinement dans le même domicile que l'auteur des infractions, y compris si celles-ci sont présumées, et oblige la puissance publique à leur attribuer un lieu d'hébergement si l'éviction du conjoint violent ne peut être exécutée.

Cet article ne soumet la mise en œuvre de ces dispositions à aucune mesure réglementaire d'application, bien qu'il ne soit pas certain que ce dispositif, en particulier en ce qu'il concerne l'attribution d'un lieu d'hébergement à la victime de violences, puisse être directement applicable sans les précisions nécessaires portant, notamment, sur le débiteur de cette obligation, les conditions d'attribution du logement et les modalités de financement de ce dispositif.

La loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire peut être regardée comme étant **totale**ment applicable.

- (2) Loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales

Issue d'une proposition de loi déposée par le député Lénéïck Adam, la loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales a pour objet de **tirer les conséquences électorales des évolutions démographiques connues par le territoire guyanais**.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2020-1630, le nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane attribué à chacune des huit sections électorales que compte le territoire était directement fixé par l'article L. 558-3 du code électoral. Une clause de réévaluation du nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane étant par ailleurs prévue par la loi en fonction de

l'évolution démographique du territoire¹, il revenait au législateur de procéder à la révision du nombre de sièges de chaque section lorsque la population de la collectivité territoriale de Guyane dépassait certains seuils. Alors que la population guyanaise allait dépasser le seuil légal de 249 999 habitants, il est ainsi apparu nécessaire de **pérenniser le mode de répartition des sièges entre les sections**.

L'article unique de la loi n° 2020-1630 prévoit en conséquence une modification de la **prime majoritaire attribuée à la liste majoritaire**, du **nombre** et du **mode de répartition des sièges** entre les différentes sections électorales que compte le territoire guyanais :

- s'agissant du nombre de conseillers attribué à chaque section, la loi pérennise la règle de sa répartition entre les sections en fonction de leur population respective, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne ;

- tirant les conséquences de cette évolution, la prime majoritaire à la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés, auparavant fixée à 11 sièges, est désormais fixée à 20 % du nombre total de sièges, arrondi à l'entier supérieur, répartie proportionnellement à la population de chaque section, selon la règle de la plus forte moyenne ;

- s'agissant de la procédure de répartition des sièges entre les sections, celle-ci est désormais fixée par un arrêté du préfet de Guyane pris avant le 15 janvier de l'année du renouvellement de l'assemblée de Guyane.

Ces dispositions ont bien fait l'objet d'une **application lors du renouvellement de 2021, le préfet de Guyane ayant adopté selon les formes prévues par la loi un arrêté** précisant le nombre de sièges attribué à chaque section², ainsi que la répartition des sièges associés à la prime majoritaire entre les sections³.

La loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales est entièrement applicable.

¹ L'article L. 558-2 du code électoral prévoit une clause de réévaluation du nombre de conseillers à l'assemblée de Guyane en fonction de l'évolution démographique du territoire. Il est en effet indiqué que l'assemblée de Guyane est composée de 51 membres mais que, si la population de Guyane dépasse 249 999 habitants, le nombre de conseillers de l'assemblée de Guyane est porté à 55. Si la population dépasse les 299 999 habitants, il est porté à 61.

² Article 2 de l'arrêté n° R03-2021-01-14-002 fixant le nombre de sièges répartis par sections pour les élections des conseillers de l'assemblée territoriale de Guyane du préfet de Guyane, consultable à l'adresse suivante : <https://www.guyane.gouv.fr/Publications/Recueil-des-actes-administratifs/Annee-2021/Janvier-2021>.

³ Article 3 du même arrêté.

- (3) Loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles

En raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, la loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles a prévu qu'en cas de vacance, avant le 13 mars 2021, d'un siège de député, de sénateur ou de membre d'une assemblée délibérante d'une collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution ou d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie, il y aurait lieu à une élection partielle « *dès que la situation sanitaire le permet[trait] et au plus tard le 13 juin 2021* ». Ces dispositions dérogeaient au délai de droit commun pendant lequel une élection partielle doit en principe être organisée, fixé à trois mois suivant la vacance du siège pour tous les mandats électifs susmentionnés.

Cette loi organique était d'application directe.

Sur son fondement ont été pris :

- le décret n° 2021-178 du 18 février 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection de deux députés à l'Assemblée nationale (6^e circonscription du Pas-de-Calais et 15^e circonscription de Paris), abrogé par le décret n° 2021-338 du 29 mars 2021 annulant la convocation des électeurs le 4 avril 2021 pour l'élection de deux députés à l'Assemblée nationale (6^e circonscription du Pas-de-Calais et 15^e circonscription de Paris) ;

- et le décret n° 2021-433 du 13 avril 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection de quatre députés à l'Assemblée nationale (3^e circonscription d'Indre-et-Loire, 1^{re} circonscription de l'Oise, 6^e circonscription du Pas-de-Calais et 15^e circonscription de Paris), qui a donné lieu à des élections partielles dans les quatre circonscriptions concernées les 30 mai et 6 juin 2021.

La loi organique n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles est d'application directe.

- (4) Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales

La loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 11 décembre 2020, après qu'un accord a été trouvé en commission mixte paritaire le 10 décembre 2020.

Cette loi permet d'étendre l'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales jusqu'au

13 juin 2021, et adapte ponctuellement les règles électorales au contexte sanitaire.

L'article 1^{er} a étendu jusqu'au 13 juin 2021 les délais d'organisation des élections municipales partielles, en cas de vacances survenues avant le 13 mars 2021 au sein d'un conseil municipal ou du conseil de la métropole de Lyon, d'une part, ou de vacances survenues avant le 13 avril 2021 au sein d'un conseil d'arrondissement, d'autre part. Il a également prévu, pour l'application de ces dispositions, l'appréciation de la situation sanitaire au regard des données épidémiologiques locales rendues publiques par l'agence régionale de santé ou l'administration concernée, tous les quinze jours jusqu'à la tenue de l'élection partielle.

L'article 2 a modifié les règles électorales s'appliquant aux élections législatives, sénatoriales et municipales partielles ainsi qu'aux élections des membres des commissions syndicales pour les adapter au contexte sanitaire. Il a ainsi permis aux mandataires de disposer de deux procurations ; il a assoupli les conditions d'établissement et de retrait des procurations à domicile ; enfin, il a prévu la mise à disposition d'équipements de protection pour les électeurs et les personnes participant à l'organisation et au déroulement du scrutin.

L'article 3 a relevé les plafonds de dépenses pour les élections législatives, sénatoriales et municipales partielles de 5 % par mois pour chaque période d'un mois entamée au-delà du délai de convocation prévu par le code électoral.

L'article 4 a permis de reporter jusqu'au 13 juin 2021 l'organisation de l'élection des membres des commissions syndicales.

La loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales est d'application directe.

(5) Loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure

Examinée dans le contexte de la crise sanitaire, la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure **a pour unique objet de proroger la durée de validité d'un certain nombre de mesures édictées pour une durée limitée dans le cadre de la lutte contre le terrorisme**, en attendant que les conditions soient de nouveau réunies pour qu'un débat parlementaire approfondi puisse avoir lieu sur leur bien-fondé et l'opportunité de leur éventuelle pérennisation.

Elle reporte ainsi :

- au 31 juillet 2021, d'une part, la possibilité de recourir aux mesures administratives créées par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant

la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (« SILT ») (périmètres de protection, fermeture des lieux de culte, mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, visites et saisies), ainsi que les modalités spécifiques de contrôle parlementaire sur ces mesures, dont le législateur, à l'initiative du Sénat, avait initialement fixé le terme au 31 décembre 2020. Pour mémoire, la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avait apporté plusieurs modifications au régime de ces mesures afin de tirer les conséquences de deux décisions rendues par le Conseil constitutionnel les 16 février et 29 mars 2018 ;

- au 31 décembre 2021, d'autre part, les dispositions de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, insérées par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement, visant à permettre aux services de renseignement, pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, de mettre en œuvre, sur autorisation, des traitements logarithmiques sur les données de connexion des opérateurs de télécommunications électroniques et des fournisseurs d'accès à Internet afin de détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste. Initialement fixée par l'article 25 de cette loi au 31 décembre 2018, l'échéance de cette mesure avait été repoussée une première fois au 31 décembre 2020 par la loi « SILT » du 30 octobre 2017 afin de tenir compte des difficultés techniques rencontrées dans sa mise en œuvre.

La simple prorogation de ces mesures ne nécessitait pas de mesures réglementaires d'application¹ : la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 peut à cet égard être regardée comme ayant été **directement applicable**.

Ses dispositions ont toutefois été **abrogées** par la loi n° 2021-998 du 31 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement, qui a :

- d'une part, **pérennisé**, tout en leur apportant un certain nombre d'ajustements, **les mesures administratives créées par la loi « SILT »**, ainsi que les modalités spécifiques de leur contrôle par le Parlement, désormais codifiées à l'article L. 22-10-1 du code de la sécurité intérieure (article 1^{er}) ;

- d'autre part, **abrogé l'article 25 de la loi du 24 juillet 2015**, qui fixait dans la loi un terme pour l'expérimentation des traitements logarithmiques (article 12), et qui a reporté au 31 juillet 2024 la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, dont le champ a parallèlement été étendu aux URL (article 15).

Les dispositions de la loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 ne sont, dès lors, plus en vigueur.

¹ Elle n'a notamment pas rendu nécessaire la modification des articles R. 228-1 à R. 228-6 du code de la sécurité intérieure, insérés par le décret n° 2018-167 du 7 mars 2018, qui a défini les conditions du placement sous surveillance électronique mobile dans le cadre d'une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance.

La loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure peut être regardée comme ayant été directement applicable.

(6) Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée

Le **titre I^{er}** de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, issue d'un projet de loi déposé au Sénat, a tout d'abord introduit, en droit interne, les dispositions nécessaires à **la mise en œuvre du Parquet européen**, institué par le règlement (UE) 2017/1939 du 12 octobre 2017.

Le Parquet européen est compétent pour connaître des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Dans chaque État membre, au moins deux procureurs européens délégués doivent être désignés afin de conduire les enquêtes et de représenter le ministère public devant les juridictions de jugement.

Le **décret n° 2021-694 du 31 mai 2021 relatif au Parquet européen** a modifié la partie réglementaire du code de procédure pénale afin de préciser quels délits doivent être signalés aux procureurs européens délégués, selon quelles modalités le procureur européen délégué se saisit d'un dossier et quels recours sont ouverts lorsque le procureur européen délégué exerce les prérogatives d'un juge d'instruction.

Ce décret a rendu applicable le titre I^{er} de la loi. Le Parquet européen a commencé à fonctionner en juin 2021 dans les vingt-deux pays membres de l'Union qui participent à cette coopération renforcée.

Le **titre II** est relatif à la **justice pénale spécialisée**.

L'**article 8** prévoit que toute personne physique ayant subi un préjudice résultant de faits commis à l'étranger et susceptibles de relever de la compétence d'une juridiction pénale spécialisée peut obtenir, **selon des modalités et conditions prévues par voie réglementaire**, du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions une aide financière au titre des frais de voyage, de l'indemnité de comparution et de l'indemnité journalière de séjour pour répondre à une convocation à l'audience de jugement d'un procès pénal tenu à l'étranger.

Le décret prévu pour l'application de cet article n'a pas encore été pris.

Afin de faciliter l'organisation matérielle des procès impliquant un grand nombre de parties civiles, l'**article 9** donne ensuite au premier président de la cour d'appel la possibilité de décider qu'un procès relevant d'une juridiction pénale spécialisée fera l'objet d'une captation sonore permettant sa diffusion en différé aux parties civiles qui en ont fait la demande, selon des modalités précisées par arrêté du ministre de la justice.

L'**arrêté du 23 juillet 2021 pris pour l'application de l'article 802-3 du code de procédure pénale** précise que les parties civiles doivent faire connaître au moins huit jours avant le début de l'audience leur souhait de bénéficier de la captation. Il prévoit selon quelles modalités sont générés les identifiants et mots de passe des utilisateurs et il garantit la sécurisation de la retransmission.

Le 11° de l'**article 10** crée la fonction d'assistant spécialisé pour la prévention des actes de terrorisme auprès du ministère public.

Le **décret n° 2022-396 du 18 mars 2022 relatif aux conditions d'exercice des fonctions d'assistant spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme** a précisé les conditions de diplôme devant être satisfaites pour exercer ces fonctions.

L'**article 15** de la loi a ensuite prévu qu'un tribunal judiciaire dans le ressort de chaque cour d'appel serait désigné pour connaître des affaires complexes en matière environnementale.

Le **décret n° 2021-286 du 16 mars 2021 désignant les pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement en application des articles 706-2-3 du code de procédure pénale et L. 211-20 du code de l'organisation judiciaire et portant adaptation du code de procédure pénale à la création d'assistants spécialisés en matière environnementale** a désigné les tribunaux judiciaires compétents. Le **décret n° 2021-1305 du 7 octobre 2021** a ensuite apporté une modification ponctuelle à cette liste.

Le II du 3° du même **article 15** a également créé la fonction d'assistant spécialisé en matière environnementale. Le **décret précité n° 2021-286 du 16 mars 2021** a modifié l'article 47-6 du code de procédure pénale pour préciser les conditions de diplômes devant être remplies par ces assistants spécialisés.

L'article 19 prévoit que des inspecteurs de l'environnement affectés à l'Office français de la biodiversité (OFB), spécialement désignés par **arrêté conjoint** du ministre de la justice et du ministre chargé de l'environnement, pourront disposer de prérogatives de police judiciaire pour mener des enquêtes sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Leur désignation est effectuée sur l'avis conforme d'une commission, dont la composition et le fonctionnement sont fixés par **décret en Conseil d'État**. Chaque inspecteur serait ensuite habilité personnellement en vertu d'une décision prise par le procureur général près la cour d'appel. Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les conditions dans lesquelles l'habilitation est accordée, suspendue ou retirée.

Aucun arrêté n'a été pris à ce jour. L'OFB indique sur son site que « *la mise en place de ces dispositions est en cours* ». Une phase de formation est nécessaire pour que ces inspecteurs puissent assumer des missions de police judiciaire avec la possibilité d'effectuer des actes de coercition (garde à vue,

perquisition...)). Le décret en Conseil d'État déterminant la composition et le fonctionnement de la commission n'a pas encore été publié, non plus que celui relatif à l'habilitation par le procureur général.

L'**article 18** de la loi clarifie le régime applicable aux fonctionnaires des administrations disposant de pouvoirs de police judiciaire, notamment lorsqu'ils concourent à la réalisation d'une enquête avec des officiers et agents de police judiciaire.

L'article 3 du **décret n° 2021-1130 du 30 août 2021 pris pour l'application des dispositions de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée et portant diverses modifications du code de procédure pénale** a modifié en conséquence les articles D. 14-2 et D. 15 du code de procédure pénale, pour préciser que ces fonctionnaires doivent collaborer constamment avec les officiers et agents de police judiciaire dans l'intérêt de la justice et pour indiquer que les dispositions prévoyant l'absence de renouvellement de la prestation de serment en cas de changement d'affectation leur sont applicables.

Le **titre III** de la loi comporte enfin diverses dispositions de procédure pénale.

Le I de l'**article 26** procède à une simplification, puisqu'il prévoit que l'officier de police judiciaire qui se transporte sur le territoire national n'est plus tenu d'informer le procureur saisi de l'enquête ou le juge d'instruction lorsque le transport s'effectue dans un ressort limitrophe à celui dans lequel il exerce ses fonctions.

Par coordination, l'article 2 du **décret n° 2021-1130 du 30 août 2021** précité a modifié l'article D. 12 du code de procédure pénale qui décrit selon quelles modalités s'effectue cette information.

Le II de l'**article 27** impose au président de la cour d'assises de donner au jury lecture des dispositions du code pénal régissant la période de sûreté susceptible d'être attachée à la peine de réclusion que la cour pourrait prononcer.

L'article 3 du même **décret n° 2021-1130 du 30 août 2021** a en conséquence modifié la rédaction de l'article D. 45-2-1 du code de procédure pénale pour indiquer que le président informe les jurés des conséquences de la peine prononcée sur la période de sûreté et de la possibilité de la moduler.

Le VI de l'**article 27** prévoit, dans le cadre du contentieux de l'application des peines, que le tuteur ou le curateur d'un majeur protégé peut faire des observations ou être entendu comme témoin.

Par cohérence, l'article 5 du même **décret n° 2021-1130 du 30 août 2021** a précisé que le tuteur ou le curateur dispose de plein droit d'un permis de visite auprès du majeur protégé.

En matière criminelle, lorsque le juge des libertés et de la détention (JLD) est saisi par le juge d'instruction d'une demande de mise en liberté et qu'il n'envisage pas d'accepter cette demande, le I de l'**article 28** prévoit qu'il statue sur celle-ci à l'issue d'un débat contradictoire.

L'article 6 du **décret n° 2021-1130 du 30 août 2021** a précisé qu'il ne peut être recouru à un moyen de communication audiovisuelle pour le débat contradictoire, sauf en cas d'accord de la personne ou si son transport paraît devoir être évité en raison de risques de troubles graves à l'ordre public ou d'évasion.

L'**article 29** de la loi autorise la chambre nationale des commissaires de justice et le conseil supérieur du notariat à percevoir auprès des professionnels une contribution, dont l'assiette et le taux sont fixés par arrêté du ministre de la justice, afin de financer des aides à l'installation destinées à garantir la présence de ces professionnels sur l'ensemble du territoire.

Concernant les notaires, l'**arrêté du 19 mars 2021** a fixé l'assiette de la contribution (le chiffre d'affaires de l'office au cours de l'année civile antérieure, divisé par le nombre de notaires de l'office) et le taux, compris entre 0,11 % et 0,5 %. En revanche, l'arrêté attendu concernant les commissaires de justice n'a pas encore été publié.

La loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée est partiellement applicable.

(7) Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental

Issue d'un projet de loi organique déposé à l'Assemblée nationale le 7 juillet 2020 et adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 15 décembre 2020 après l'échec de la commission mixte paritaire, la loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental (CESE) vise à institutionnaliser des outils de démocratie participative, à consacrer le rôle du CESE comme « *carrefour des consultations publiques* », et à moderniser son organisation et son fonctionnement.

Dans sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique conforme à la Constitution, en assortissant ses articles 9 et 13 de trois **réserves d'interprétation**¹.

I. Les principales dispositions de la loi organique

L'**article 1^{er}** de la loi organique procède à une modification terminologique afin de préciser les missions du CESE.

¹ Une réserve énoncée à l'article 9 ; deux réserves d'interprétation énoncées à l'article 13.

L'article 2 prévoit la consultation par le CESE des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements.

L'article 3 modernise les modalités de saisine du CESE par voie de pétition : le droit de pétition est ouvert dès l'âge de 16 ans ; il peut s'exercer par voie électronique ; le nombre requis de signataires est abaissé à 150 000 personnes.

L'article 4 permet au CESE de recourir à des procédures de consultation du public, le cas échéant après tirage au sort des participants.

L'article 5 étend la procédure simplifiée pour l'adoption des avis du CESE.

L'article 6 permet notamment au Gouvernement, lorsqu'il consulte le CESE sur un projet de loi, d'être exonéré des autres consultations prévues par des dispositions législatives ou réglementaires. Dans sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a estimé que cette disposition n'avait **pas de caractère organique**.

L'article 7 modifie la composition du CESE : les 40 personnalités qualifiées désignées par le Gouvernement sont notamment supprimées. Ses membres, dont le nombre passe ainsi de 233 à 175, seront désormais répartis en quatre catégories dont le détail sera fixé par décret après avis d'un comité consultatif. Dans sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021, le Conseil constitutionnel a estimé que l'alinéa se bornant à instituer un comité chargé de proposer des évolutions de la composition du Conseil n'avait **pas de caractère organique**.

L'article 8 modifie le droit applicable aux sections du CESE, désormais dénommées « commissions permanentes », et offre davantage de souplesse au Conseil pour déterminer son organisation interne.

L'article 9 remplace les personnalités associées, qui apportent leur appui technique aux sections du CESE, par deux catégories de personnes extérieures : les représentants des instances consultatives locales, d'une part, et des personnes tirées au sort, d'autre part. Dans sa décision n° 2020-812 DC du 14 janvier 2021, **le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation** sur cet article, estimant que le nombre de participants d'instances consultatives locales ou du public ne saurait que « *constituer une part limitée du nombre des membres d'une commission, fixée de telle sorte qu'il n'en résulte pas un déséquilibre dans sa composition ou son fonctionnement* ».

L'article 10 procède à des coordinations afin de tirer les conséquences de la nouvelle dénomination des sections du CESE.

L'article 11 précise la composition du bureau du CESE et clarifie le rôle du secrétaire général.

Les articles 12 et 13 renforcent les règles déontologiques applicables aux membres du CESE en prévoyant, respectivement :

- l'adoption d'un code de déontologie et la nomination d'un organe déontologique par le CESE ;

- l'obligation, pour les conseillers, de transmettre une déclaration à l'organe chargé de la déontologie ainsi qu'au président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Dans sa décision précitée, **le Conseil constitutionnel a émis deux réserves d'interprétation** à l'article 13, estimant que celui-ci ne saurait être interprété « *comme habilitant la Haute autorité à instituer des règles d'incompatibilité qui ne sont pas prévues par la loi organique* », d'une part, et que la HATVP ne saurait « *adresser et donc rendre publique une injonction tendant à ce qu'il soit mis fin à une situation de conflit d'intérêts que si la personne destinataire de cette injonction est en mesure de mettre fin à une telle situation sans démissionner de son mandat au sein du Conseil* », d'autre part.

L'article 14 renforce le contrôle de l'utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat et précise les règles d'indemnisation des personnes extérieures participant aux travaux des commissions. Il prévoit également l'obligation pour les conseillers de remettre un rapport annuel d'activité, publié sur le site du CESE.

L'article 15 prévoit une entrée en vigueur du projet de loi organique le premier jour du troisième mois suivant sa publication.

II. Des mesures d'application à la fois incomplètes et excédentaires

a) Les mesures d'application prévues par la loi organique

Sur les 15 articles de la loi organique, **quatre renvoient à des dispositions réglementaires d'application, dont trois ont été prises.**

L'article 3 prévoit ainsi que les informations recueillies auprès des signataires d'une pétition dont peut être saisi le CESE, afin de garantir leur identification, sont précisées par décret en Conseil d'État. **Ce décret**, dont la publication était envisagée en juillet 2021 d'après l'échéancier de mise en application de la loi du secrétariat général du Gouvernement, **n'a toujours pas été pris.**

L'article 7 renvoie la répartition et les conditions de désignation des membres du CESE à un décret en Conseil d'État. Sur ce fondement, **le décret n° 2021-309** a été pris **le 24 mars 2021**¹. Il prévoit notamment que les membres du CESE doivent exercer depuis au moins deux ans une activité

¹ Décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

relevant des organisations qui les désignent. Il précise également la répartition des cinquante-deux représentants des salariés¹ ; celle des cinquante-deux représentants des entreprises, des exploitants agricoles, des artisans, des professions libérales, des mutuelles, des coopératives et des chambres consulaires² ; celle des quarante-cinq représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative³ ; et enfin la répartition des vingt-six représentants au titre de la protection de la nature et de l'environnement.

L'article 14 prévoit que le montant des indemnités des personnes extérieures participant aux travaux des commissions du CESE (représentants des instances consultatives créées auprès des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'une part ; personnes tirées au sort, d'autre part) est fixé par décret ; **le décret n°2021-1245 a été pris sur ce fondement le 29 septembre 2021**⁴. Il détaille le mode de calcul de l'indemnité et précise les modalités de prise en charge des frais d'hébergement, de restauration et de garde d'enfants pour les personnes concernées.

Pris également sur le fondement de l'article 14 de la loi organique, le **décret n°2021-576 du 11 mai 2021** modifie le décret n° 59-602 du 5 mai 1959 relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental, en prévoyant notamment que l'utilisation de l'indemnité représentative de frais doit être en lien avec l'exercice du mandat, et que les groupes disposent d'une dotation du Conseil.

b) Les mesures d'application non prévues par la loi organique

Non prévu par la loi organique, **le décret n° 2021-947 du 15 juillet 2021**⁵ a précisé les modalités d'application de l'article 6-1 de l'ordonnance n°58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée, afin de prévoir notamment que, lorsque le Gouvernement soumet pour avis au CESE un projet de loi portant sur des questions à caractère économique, social ou environnemental, il lui indique la liste des instances consultatives qui n'ont pas été consultées.

¹ Entre les huit syndicats cités par l'article 3 du décret en question.

² En précisant que les représentants des entreprises sont au nombre de dix-sept ; ceux des exploitants agricole, au nombre de onze ; ceux des artisans et des professions libérales, au nombre de six ; et ceux des représentants des mutuelles, coopératives et chambres consulaires, au nombre de dix-huit.

³ En précisant que les représentants au titre de la cohésion sociale et territoriale sont au nombre de vingt-neuf ; les représentants au titre de la vie associative, au nombre de huit ; et les représentants des organisations exerçant leurs activités dans les collectivités d'outre-mer, au nombre de huit.

⁴ Décret n° 2021-1245 du 29 septembre 2021 relatif à la rémunération des personnes participant aux travaux du Conseil économique, social et environnemental en application des articles 4-3 et 12 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental

⁵ Décret n° 2021-947 du 15 juillet 2021 portant application de l'article 6-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental.

Le **décret n°2021-538 du 30 avril 2021¹** a modifié le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pour tenir compte des modifications apportées à l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 par l'article 13 de la loi organique.

La loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental est partiellement applicable.

(8) Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire

Composée de six articles, la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire visait :

- d'une part, à prolonger les différents régimes d'exception attribuant au Gouvernement des prérogatives exceptionnelles pour lutter contre la crise sanitaire ;

- d'autre part, à apporter diverses adaptations du droit afin de faire face à cette prolongation.

I. Prolonger les régimes d'exception permettant de faire face à la crise sanitaire liée à la covid-19

Par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire, le Parlement avait autorisé la prorogation de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021, tout en prévoyant que le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire, créé par la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, resterait en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2021.

Alors que cette échéance approchait, les indicateurs épidémiologiques sont repartis à la hausse à compter du début du mois de janvier. Le Gouvernement a alors estimé que le régime de sortie issu de la loi du 9 juillet 2020 ne lui conférait pas les pouvoirs nécessaires pour affronter une situation qui demeurerait préoccupante d'autant plus qu'il était à cette période illusoire de compter sur les progrès de la vaccination pour ralentir la diffusion du virus de la covid-19.

Face à cette situation, la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a :

- reporté la date de caducité du régime de l'état d'urgence sanitaire, prévu par le chapitre I^{er} bis du titre III du livre I^{er} de la troisième

¹ Décret n° 2021-538 du 30 avril 2021 relatif aux déclarations d'intérêts adressées par les membres du Conseil économique, social et environnemental à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

partie du code de la santé publique, **du 1^{er} avril 2021** (date issue de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19) **au 31 décembre 2021** (article 1^{er} de la loi) ;

- **prolongé l'application de l'état d'urgence sanitaire, qui devait cesser au 16 février 2021, jusqu'au 1^{er} juin 2021** (article 2 de la loi) ;

- **prolongé jusqu'au 31 décembre 2021 l'autorisation de mettre en œuvre les systèmes d'information dédiés à la lutte contre l'épidémie** (le système d'information national de dépistage SI-DEP et le téléservice « Contact covid » - article 3 de la loi). Sans cette loi, ils auraient expirés au 1^{er} avril 2021.

À l'initiative du Sénat, la loi a également **prévu que le conseil scientifique**, dont le rôle est de « *rend[re] périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme [...] ainsi que sur la durée de leur application* » et qui est obligatoirement réuni en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire, pourrait être **saisi par une commission permanente du Parlement sur un sujet relevant de sa compétence** (article 1^{er} de la loi).

II. Les principales mesures de police sanitaire prises sur le fondement de l'état d'urgence sanitaire entre le 15 février et le 31 mai 2021

Plusieurs phases se sont succédées dans la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire entre le 15 février et le 31 mai 2021. Sans entrer dans le détail des très nombreuses mesures réglementaires prises par le Premier ministre, le ministre des solidarités et de la santé et les représentants de l'État au niveau local, on peut distinguer quatre étapes principales.

a) Du 15 au 25 février 2021 : des conditions d'entrée sur le territoire national progressivement durcies

Depuis le 16 janvier 2021, **l'ensemble du territoire métropolitain faisait l'objet d'un couvre-feu à partir de 18 heures**. Les activités physiques et sportives scolaires et périscolaires en intérieur étaient également suspendues.

Par ailleurs, **les conditions d'entrée en France ont été progressivement durcies** :

- à compter du 18 janvier, tous les voyageurs en provenance d'un pays extérieur à l'Union européenne ainsi que ceux voyageant entre le territoire hexagonal et les territoires ultramarins doivent présenter à l'embarquement le résultat d'un test de dépistage négatif de moins de

72 heures et s'engager à rester à l'isolement pendant sept jours à leur arrivée et à se soumettre à un nouveau test à l'issue¹ ;

- à compter du 24 janvier, l'obligation de présenter le résultat d'un test de dépistage négatif de moins de 72 heures est élargie aux voyageurs européens² ;

- à compter du 1^{er} février, les déplacements entre le territoire métropolitain et les pays extérieurs à l'Union européenne ainsi que ceux au départ ou à destination des territoires ultramarins sont interdits, sauf motif impérieux³.

Dans les outre-mer, **le Département de Mayotte est d'abord ajouté aux territoires pouvant faire l'objet d'un couvre-feu** par le décret n° 2021-51 du 21 janvier 2021 (liste dans laquelle figurent déjà la Guyane et la Polynésie française), avant qu'un **confinement ne soit déclaré sur ce territoire à compter du 5 février 2021** pour faire face à une augmentation importante des indicateurs épidémiologiques sur ce territoire⁴.

b) Du 26 février au 2 avril 2021 : des mesures territorialisées

Face à l'aggravation de la situation sanitaire dans plusieurs zones du pays, des mesures territorialisées sont progressivement adoptées.

Le **24 février**, un **confinement partiel - le weekend** - est mis en place sur le littoral des Alpes-Maritimes et à Dunkerque. 20 départements passent par ailleurs sous surveillance renforcée⁵. Le **5 mars**, le confinement le weekend est étendu au **Pas-de-Calais**⁶.

¹ Décret n° 2021-31 du 15 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

² Décret n° 2021-57 du 23 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

³ Décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴ Décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 susmentionné.

⁵ Décret n° 2021-217 du 25 février 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁶ Décret n° 2021-248 du 4 mars 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

Dans les outre-mer, **un couvre-feu est d'abord rendu possible à La Réunion¹, en Guadeloupe² puis en Martinique³**. Le décret n° 2021-253 du 8 mars 2021 permet ensuite **la mise en place d'un confinement généralisé en Nouvelle-Calédonie⁴ et à Wallis-et-Futuna**. Le décret n° 2021-272 du 11 mars 2021 met quant à lui **fin au confinement à Mayotte à compter du 14 mars 2021**, ce territoire repassant sous le régime du couvre-feu.

Le 19 mars 2021, 16 départements métropolitains se voient imposer un confinement allégé. 3 départements supplémentaires entrent dans ce régime à compter du 27 mars 2021⁵. Les déplacements interrégionaux sont interdits, sauf motifs impérieux ou professionnels, les magasins « non-essentiels » sont fermés, le télétravail est fortement encouragé. Toutefois, afin de prendre en compte le fait que l'on se contamine davantage en intérieur qu'en extérieur, il est possible de rester à l'extérieur, dans un rayon maximal de dix kilomètres autour du domicile, sans limite de temps.

c) Du 3 avril au 2 mai 2021 : un troisième confinement allégé

Annoncé par le Président de la République le 31 mars 2021, **le confinement allégé est élargi à l'ensemble du territoire métropolitain à compter du 3 avril 2021⁶**. Les écoles, collèges et lycées sont par ailleurs tenus d'assurer leurs cours à distance pour une durée d'une semaine, avant d'être fermés pour deux semaines de vacances scolaires.

Le 17 avril, les règles en vigueur dans l'Hexagone sont étendues aux territoires ultramarins placés sous le régime du confinement, que rejoint la Martinique à cette même date⁷ puis la Guadeloupe à compter du 24 avril⁸.

¹ Décret n° 2021-152 du 12 février 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² Décret n° 2021-248 susmentionné.

³ Décret n° 2021-308 du 23 mars 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴ Levé le 2 avril 2021 en Nouvelle-Calédonie par le décret n° n° 2021-384 du 2 avril 2021.

⁵ Décret n° 2021-325 du 26 mars 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁶ Décret n° 2021-384 du 2 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁷ Décret n° 2021-455 du 16 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁸ Décret n° 2021-498 du 23 avril 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

d) Du 3 mai au 31 mai 2021 : un déconfinement par étapes

Le 29 avril, un déconfinement par étapes est annoncé. Le 3 mai, les restrictions de déplacement sont levées¹. Le couvre-feu reste cependant en vigueur. Ce dernier est repoussé à 21 heures le 19 mai par le décret n° 2021-606 du 18 mai 2021. Ce même décret permet la réouverture à cette date des terrasses des bars et des restaurants, des commerces, ainsi que des musées, cinémas et théâtres.

La Martinique sort par ailleurs du régime du confinement pour rejoindre celui du couvre-feu le 8 mai 2021² tandis que la Guyane fait le chemin inverse à compter du 12 mai 2021³. Il est mis fin aux mesures de couvre-feu à Mayotte le 19 mai 2021⁴

III. Adapter à la crise sanitaire certains délais impartis aux organes délibérants des collectivités territoriales

À l'initiative du Sénat, la loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire a également accordé des délais supplémentaires aux organes délibérants des collectivités territoriales.

Elle a ainsi porté de **neuf mois à un an le délai dont disposent les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour adopter leur pacte de gouvernance** (article 4 de la loi).

Elle a également **précisé**, afin de sécuriser les délibérations d'opposition au transfert de compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale des communes à leur intercommunalité, que **le délai dans lequel les communes pouvaient s'y opposait courrait entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 juin 2021⁵** (article 5 de la loi).

¹ Décret n° 2021-541 du 1^{er} mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² Décret n° 2021-563 du 7 mai 2021 modifiant le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence.

³ Décret n° 2021-575 du 11 mai 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴ Décret n° 2021-606 du 18 mai 2021 modifiant les décrets n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 et n° 2020-1310 du 29 octobre 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁵ L'article 7 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire ayant en effet reporté le transfert de compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale au 1^{er} juillet 2021 en lieu et place du 1^{er} janvier 2021, sauf opposition des communes dans un délai de trois mois précédant cette échéance.

La loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire est d'application directe.

(9) Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

En raison de la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 **a reporté en juin 2021 le renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux** et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, qui devait en principe avoir lieu en mars de la même année.

D'autres dispositions de la même loi avaient pour objet d'**adapter les règles applicables à ces élections au contexte sanitaire** (propagande, période de décompte des dépenses électorales et plafond de dépenses, campagne audiovisuelle, modalités de vote, équipement des bureaux de vote, etc.).

Ces dispositions étaient d'application directe. Ont néanmoins été pris, sur leur fondement :

- **le décret n° 2021-483 du 21 avril 2021** portant convocation des collèges électoraux pour procéder à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers régionaux, des conseillers à l'Assemblée de Corse, des conseillers à l'assemblée de Guyane et des conseillers à l'assemblée de Martinique, qui a fixé la date des élections aux dimanches 20 et 27 juin 2021 ;

- **le décret n° 2021-561 du 7 mai 2021** portant diverses modifications du droit électoral et diverses adaptations en vue des élections des conseillers départementaux, régionaux, de l'assemblée de Corse et des assemblées de Guyane et de Martinique de 20 et 27 juin 2021.

Par ailleurs, la loi prévoyait la **remise par le Gouvernement de deux rapports au Parlement :**

- au plus tard le 1^{er} avril 2021, un rapport, établi au vu d'une analyse du comité de scientifiques mentionné à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique, sur l'état de l'épidémie de covid-19, sur les risques sanitaires à prendre en compte et sur les adaptations nécessaires à la tenue des scrutins et des campagnes électorales les précédant ;

- au plus tard le 1^{er} octobre 2021, un rapport sur la possibilité de recourir aux machines à voter pour les communes qui le souhaitent, dans la perspective des prochaines échéances électorales.

Ces deux rapports ont été remis, respectivement, les 29 mars et 15 décembre 2021. Le premier a été publié au Journal officiel le 3 avril 2021.

La loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des

conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique est entièrement applicable.

(10) Loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs

La loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs permet une évolution importante de la procédure pénale applicable aux mineurs.

Le décret n° 2021-683 du 27 mai 2021 portant partie réglementaire du code de la justice pénale des mineurs a complété les dispositions du code, entré en vigueur en octobre 2021.

L'article 18 de la loi prévoit la remise d'un rapport au Parlement dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2019-950 précitée sur l'application du code de la justice pénale des mineurs. Ce rapport a pour objet de présenter les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette réforme et de proposer d'éventuelles mesures correctives.

Cette loi est entièrement applicable.

(11) Loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République

La loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 a apporté divers ajustements techniques aux règles applicables à l'élection du Président de la République, dans la perspective de l'élection de 2022, ainsi qu'à la procédure d'inscription des Français établis à l'étranger sur les listes consulaires.

Le Gouvernement en a tiré les conséquences, au niveau réglementaire, par le décret n° 2021-358 du 31 mars 2021 relatif à l'élection du Président de la République.

L'article 3, tout en supprimant les dispositions en vigueur prévoyant que les formulaires de présentation des candidats à l'élection présidentielle (« parrainages ») puissent être adressées au Conseil constitutionnel par voie électronique, prévoit de les réintroduire à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2027. Ce décret, qui revêt un caractère éventuel, n'a pas été pris.

Par ailleurs, l'article 2 prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, au plus tard le 1^{er} juin 2023, d'un rapport évaluant les moyens mis en œuvre par les candidats pour rendre leur propagande électorale accessible aux personnes handicapées, et analysant les évolutions juridiques et techniques nécessaires en la matière. Ce rapport n'a pas encore été remis.

La loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République est entièrement applicable.

(12) Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

La loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale, issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, a modifié les dispositions relatives aux alternatives aux poursuites et à la composition pénale, en autorisant notamment le versement d'une contribution citoyenne à une association d'aide aux victimes.

Elle a également simplifié certaines procédures relatives aux peines de travail d'intérêt général (TIG), en renforçant le rôle des directeurs de services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), et elle a élargi les possibilités de recours à l'amende forfaitaire minorée.

Un amendement sénatorial a autorisé l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) à mettre à la disposition de certaines associations ou fondations d'utilité publique ou à des organismes qui concourent à la politique du logement des biens immobiliers saisis ou confisqués dans le cadre d'une procédure pénale.

Enfin, le texte a procédé à quelques simplifications de procédures, inspirées de suggestions formulées par la Cour de cassation dans son rapport annuel.

Trois décrets ont été pris afin de le rendre complètement applicable.

Le **décret n° 2021-1428 du 2 novembre 2021**, pris pour l'application du neuvième alinéa de l'article 706-160 du code de procédure pénale relatif à l'affectation sociale des biens immobiliers confisqués, a précisé dans quelles conditions l'Agrasc peut mettre à disposition les biens immobiliers, libres d'occupants, dont elle a la gestion et qui ont fait l'objet d'une décision de confiscation définitive.

Puis le **décret en Conseil d'État n° 2021-1743** et le **décret simple n° 2021-1744**, en date du 22 décembre 2022, ont précisé les conditions dans lesquelles sont habilités les structures accueillant des TIG ou des travaux non rémunérés (TNR) ; ils ont également confié au directeur du SPIP le soin d'inscrire un poste de travail sur la liste des postes disponibles, ainsi que d'affecter un condamné sur un poste de travail. Ils ont enfin restreint les hypothèses dans lesquelles un certificat médical est exigé pour l'accomplissement d'un TIG¹.

¹ Le décret n°2021-1743 contient également des dispositions relatives à l'agrément des structures de placement à l'extérieur, prises pour l'application de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

La loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale est entièrement applicable.

(13) Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

La loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention est issue de l'adoption d'une proposition de loi sénatoriale déposée par le président François-Noël Buffet.

Le texte a inséré dans le code de procédure pénale un nouvel article 803- 8 qui prévoit dans quelles conditions, et selon quelles modalités, un détenu peut saisir le juge judiciaire lorsqu'il estime subir des conditions indignes de détention, afin qu'il y soit mis fin.

Le texte renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ses modalités d'application.

Le décret n° 2021-1194 du 15 septembre 2021 relatif au recours prévu à l'article 803-8 du code de procédure pénale et visant à garantir le droit au respect de la dignité en détention a d'abord précisé quel est le juge des libertés et de la détention (JLD) ou le juge de l'application des peines (JAP) compétent pour connaître du recours. Il impose ensuite au chef de l'établissement pénitentiaire de prendre les dispositions nécessaires pour informer le détenu de son droit de déposer un recours. Il détermine les conditions de forme devant être remplies et selon quelles formalités le recours est déposé.

Le décret prévoit également dans quelles conditions le juge statue sur la recevabilité de la requête et à quelles vérifications il peut procéder pour vérifier si les conditions de détention portent atteinte à la dignité du requérant.

Le décret précise selon quelles modalités le juge statue sur la requête et quelles mesures il peut prendre à l'issue du délai imparti à l'administration pénitentiaire pour prendre des mesures correctives. Il indique dans quelles conditions le requérant peut être entendu et de quelles voies de recours il dispose.

Le décret modifie enfin le code de justice pénale des mineurs afin de tenir compte du cas particulier des mineurs détenus.

La loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention est entièrement applicable.

(14) Loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

Présentée comme le **volet organique d'une réforme de plus grande ampleur tendant à consacrer le droit à la différenciation** des collectivités territoriales¹, la loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, composée de sept articles, a pour objectif **d'encourager le recours aux expérimentations locales**.

L'article 2 de la loi n° 2021-467 met fin au régime préexistant d'autorisation préalable, par le Gouvernement, d'une collectivité territoriale à participer à une expérimentation. Il permet ainsi aux collectivités territoriales qui le souhaitent de **prendre part à une expérimentation autorisée par la loi sur simple délibération motivée**.

L'article 1^{er} tire les conséquences de cette évolution et **précise le contenu des lois autorisant les collectivités territoriales à déroger à des dispositions législatives** sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, en prévoyant notamment que la loi précise les catégories de collectivités qui peuvent décider de participer à l'expérimentation.

L'article 3 simplifie les **conditions d'entrée en vigueur des actes** pris par les collectivités territoriales concernées dans le cadre d'expérimentations locales, en les alignant sur le droit commun, sauf dispositions spécifiques. Leur publication au Journal officiel s'effectuera désormais à titre informatif.

L'article 4 allège le régime du contrôle de légalité exercé par le représentant de l'État sur ces mêmes actes : si la délibération décidant l'entrée de la collectivité territoriale concernée dans l'expérimentation demeure soumise à un contrôle renforcé permettant au représentant de l'État de porter devant le tribunal administratif un recours assorti d'une demande de suspension, les actes dérogatoires pris par la collectivité par la suite sont soumis au contrôle de légalité de droit commun.

Modifié par le Sénat, **l'article 5 prévoit les modalités d'évaluation de l'expérimentation**, qui intervient à trois niveaux : à la moitié de la durée de l'expérimentation, à l'issue de celle-ci, ainsi qu'annuellement, dans le cadre d'un rapport présentant l'ensemble des collectivités territoriales ayant décidé de participer à une expérimentation.

¹ Le volet constitutionnel de cette réforme étant inclus dans des projets de loi constitutionnelle n'étant pas parvenus au terme de leur procédure d'adoption, il n'est pas entré en vigueur ; à droit constitutionnel constant, le volet législatif était constitué de diverses dispositions, dont le Sénat a relevé l'ampleur modérée, comprises dans la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS ».

L'article 6 élargit la palette des issues possibles de l'expérimentation : auparavant limitées à trois possibilités (maintien de l'expérimentation par généralisation, prolongation ou modification pour une durée qui ne peut excéder trois ans, abandon), elles sont étendues au « *maintien des mesures prises à titre expérimental dans les collectivités territoriales ayant participé à l'expérimentation, ou dans certaines d'entre elles, et leur extension à d'autres collectivités territoriales, dans le respect du principe d'égalité* ».

Enfin, **l'article 7 assouplit et simplifie le régime applicable aux expérimentations dérogeant à des dispositions de nature réglementaire**, dans la lignée des dispositions déjà prévues pour les dérogations aux dispositions législatives.

Ces dispositions sont d'application directe. Au demeurant, elles n'ont pour l'heure reçu aucune application : l'article 132 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA), a été **adopté sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution**.

La loi organique n° 2021-467 du 19 avril 2021 relative à la simplification des expérimentations mises en œuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution est d'application directe.

(15) Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste

La loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste est issue de l'adoption d'une proposition de loi sénatoriale déposée par Annick Billon.

Le texte a d'abord renforcé la répression des infractions sexuelles sur mineurs en qualifiant de viol tout acte de pénétration sexuelle, ou tout acte bucco-génital, commis sur un mineur de moins de quinze ans par un majeur lorsque leur différence d'âge est d'au moins cinq ans.

Le texte crée également deux nouvelles infractions de viol incestueux et d'agression sexuelle incestueuse. Ces infractions sont constituées si la victime est mineure et que l'auteur des faits est un ascendant ou un autre membre de la famille ayant une autorité de droit ou de fait sur la victime.

Il réprime spécifiquement le fait de faire pression sur un mineur pour obtenir des images à caractère sexuel et il modernise la définition du délit d'exhibition sexuelle.

Il contient des dispositions tendant à allonger le délai de prescription des crimes et délits sexuels sur mineurs, afin qu'il soit possible de réprimer ces faits longtemps après leur commission.

Enfin, le texte comporte également un volet préventif, puisqu'il élargit la liste des infractions entraînant une inscription dans le fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (Fijaisv).

La loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste est d'application directe.

(16) Loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe

Issue d'une initiative de la députée Justine Bénin, la loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 visait, à titre principal, à unifier la gestion des services publics d'eau et d'assainissement guadeloupéens en instituant au 1^{er} septembre 2021 un établissement public local à caractère industriel et commercial chargé d'assurer la gestion de ces compétences sur le périmètre de la Guadeloupe « continentale »¹ – le Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe.

L'article 1^{er} prévoit la **création du syndicat mixte**, l'arrêt de ses statuts par le préfet de Guadeloupe, sa composition, ses compétences, les modalités de son fonctionnement, ainsi que diverses dispositions relatives à ses biens et à son financement².

L'article 2 instaure auprès du syndicat mixte une **commission de surveillance** chargée de formuler des avis sur l'exercice par celui-ci de ses compétences, d'adresser des propositions à son comité syndical et à procéder à certaines auditions.

Cette loi est d'application directe.

Sur son fondement a été pris par le préfet de Guadeloupe un arrêté du 26 août 2021 portant fixation des statuts du SMGEAG³. Aussi, afin que le nouveau syndicat mixte ait les moyens d'exercer dans de bonnes conditions les compétences qui lui sont transférées, l'article 1^{er} de la loi prévoit qu'en l'absence d'accord entre les parties au syndicat sur les modalités du transfert des biens attachés aux compétences transférées à l'issue d'un délai d'un an à compter de sa création, le transfert est prononcé par décret en Conseil d'État. Ce délai n'étant pas encore échu, ce décret, qui revêt au demeurant un caractère éventuel, n'a pas été pris.

La loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe est d'application directe.

¹ Marie-Galante n'étant pas incluse dans ce dispositif.

² Voir respectivement sur chacun de ces items le I, le II, les III à VI, le VII, ainsi que les VIII à X de l'article.

³ L'arrêté du 26 août 2021 portant fixation des statuts du Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe, n° 971-2021-08-26-00001, du préfet de Guadeloupe est consultable à l'adresse suivante : <https://www.smgeag.fr/wp-content/uploads/2022/04/ARRETE-STATUTS-SMO.pdf>.

Les statuts du SMGEAG y sont annexés.

(17) Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés

La loi **n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés** aborde la question du continuum de sécurité au travers de plusieurs thématiques. Elle a fait l'objet d'importantes censures par le Conseil constitutionnel.

Le premier volet de la loi vise à accompagner la montée en puissance des **polices municipales** et à élargir leur champ d'action.

Pour ce faire, il apporte des évolutions conséquentes en matière d'organisation et de fonctionnement de la police municipale. En particulier :

- l'article 4 crée le cadre juridique permettant la mise en place d'une police municipale à Paris ;

- plusieurs articles facilitent la mutualisation des polices municipales et des équipements de vidéo-protection ;

- l'article 9 institue un engagement de servir la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui a pris en charge la formation de l'agent de police municipal ;

- l'article 12 permet de sécuriser, sur le plan juridique, les brigades cynophiles de police municipale.

La proposition de loi comporte également vingt-deux articles relatifs au **secteur de la sécurité privée**. Dans ce secteur très hétérogène et éclaté, qui a connu une forte expansion mais emploie une main d'œuvre généralement peu qualifiée et peu rémunérée, des dérives ont été observées en matière de sous-traitance, avec un abus de la sous-traitance « *en cascade* » qui dilue les responsabilités et complique les contrôles que le donneur d'ordres est censé effectuer sur les services rendus par son prestataire.

En 2012, un établissement public administratif, le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS), a été créé pour contribuer à professionnaliser et moraliser le secteur. Il n'est pas chargé d'assurer une régulation économique mais assume d'importantes fonctions de police administrative.

À l'approche de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux Olympiques et paralympiques en 2024, la loi ambitionne de professionnaliser davantage le secteur, afin de mieux l'intégrer dans un véritable continuum de sécurité. Plusieurs leviers sont mobilisés à cette fin :

- l'encadrement du recours à la sous-traitance ;

- le renforcement des prérogatives du CNAPS, en élargissant ses pouvoirs de sanction et de contrôle et en introduisant de nouvelles obligations d'agrément ;

- la garantie de la qualité du recrutement et de la formation des agents privés de sécurité ;

- une meilleure reconnaissance du travail des agents privés de sécurité : une nouvelle circonstance aggravante serait introduite dans le code pénal pour sanctionner plus lourdement les violences exercées à l'encontre des agents privés de sécurité ou par eux-mêmes ; sur un plan plus symbolique, est prévu l'ajout d'éléments d'identification communs sur les tenues afin de renforcer le sentiment d'appartenance à une profession ; pour favoriser un meilleur respect de la législation sociale, le CNAPS serait autorisé à constater les infractions de travail illégal.

En contrepartie de ces contrôles et exigences nouveaux, le texte envisage de confier de nouvelles responsabilités aux agents privés de sécurité, mais de manière très ponctuelle : ils seraient ainsi autorisés, aux abords des biens dont ils ont la garde, à détecter les drones et à conduire des missions de surveillance sur la voie publique contre les actes terroristes ; l'activité cynotechnique de pré-détection d'explosifs leur serait ouverte avec une nouvelle exigence de certification.

La loi entend enfin moderniser les **moyens d'action des forces de sécurité intérieure**.

Cette partie du texte vise d'abord à donner les moyens aux forces de sécurité de mieux tirer parti des nouvelles technologies de captation des images.

Le recours à la vidéoprotection « classique », par caméras fixes, est encouragé en facilitant la transmission de ces images vers les policiers municipaux ou les forces de sécurité intérieure (pour mieux lutter contre les incivilités dans les halls d'immeubles, pour assurer la sécurité des transports urbains, etc.).

Concernant ensuite les caméras mobiles ou « caméras piéton » qui équipent désormais la police, la gendarmerie mais aussi les polices municipales, le texte assouplit également leur usage.

Quelques dispositions concernent en outre la protection des forces de l'ordre. L'article 50 supprime les remises automatiques de peines pour les auteurs d'infractions contre plusieurs catégories d'agents publics.

Enfin des dispositions diverses abordent notamment la lutte contre l'usage détourné des mortiers de feux d'artifice à l'encontre des forces de l'ordre.

14 des 29 mesures prévues par la loi ont été prises, soit un taux d'application de 48 %. Plusieurs mesures réglementaires (8) non prévues par la loi ont par ailleurs été prises.

S'agissant de la police municipale :

La création de la police municipale de Paris a fait l'objet de trois décrets en Conseil d'État en date du 12 août 2021. Ceux-ci ont fixé le statut de ses personnels. Le décret n° 2021-1079 a fixé le statut particulier du corps des agents de police municipale de Paris, le décret n° 2021-1077 a fixé le statut particulier du corps de directeur de police municipale de Paris et le décret n° 2021-1078 a fixé le statut particulier du corps de chef de service de police municipale de Paris.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1640 du 13 décembre 2021 a prévu les modalités selon lesquelles les communes limitrophes ou appartenant à une même agglomération au sein d'un même département ou à un même établissement public de coopération intercommunale peuvent former un syndicat de communes afin de recruter un ou plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune des communes.

Le décret n° 2021-1920 du 30 décembre 2021 a défini les conditions dans lesquelles la commune ou l'établissement public qui prend en charge la formation du fonctionnaire stagiaire des cadres d'emplois de la police municipale peut lui imposer un engagement de servir pour une durée maximale de trois ans à compter de la date de sa titularisation, en particulier les modalités de calcul de la somme correspondant au coût de la formation.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-210 du 18 février 2022 a défini les conditions de création, de formation et d'emploi d'une brigade cynophile de police municipale.

En matière de sécurité privée :

Le décret en Conseil d'État n° 2022-449 du 30 mars 2022 a fixé les modalités d'organisation, de fonctionnement et d'exercice des missions du Conseil national des activités privées de sécurité.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-198 du 17 février 2022 a prévu les exigences relatives au niveau de connaissance de la langue française requis pour l'exercice des activités privées de sécurité.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-209 du 18 février 2022 a complété les conditions d'exercice des activités privées de sécurité notamment s'agissant de la formation, des modalités de justification de l'aptitude professionnelle pour les candidats à l'agrément et des connaissances des principes de la République.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-967 du 20 juillet 2021 fixe les conditions de formation et de certification des équipes cynotechniques intervenant dans les services de transport public mentionnés à l'article L. 1632-3 du code des transports.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1351 du 15 octobre 2021 prévoit le caractère facultatif pour les officiers de police judiciaire et agents de police

judiciaire du recours au dépistage de l'imprégnation alcoolique pour tous les contrôles d'alcoolémie.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1704 du 17 décembre 2021 relatif au contrôle de la commercialisation des articles pyrotechniques destinés au divertissement en a limité la vente aux particuliers.

La loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés loi est partiellement applicable.

(18) Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

Composée de dix-huit articles, la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire poursuivait quatre objectifs principaux :

- réactiver le régime transitoire de sortie de l'état d'urgence sanitaire en vigueur entre le 11 juillet et le 16 octobre 2020 jusqu'au 30 septembre 2021¹, alors que l'application du régime de l'état d'urgence sanitaire expirait au 1^{er} juin 2021 ;

- instituer la possibilité pour le Gouvernement de conditionner l'accès à certains lieux rassemblant de nombreuses personnes à la présentation d'un « passe sanitaire » jusqu'au 30 septembre 2021 ;

- prévoir le versement des données recueillies dans les systèmes d'information créés pour lutter contre l'épidémie de la covid-19 dans le système national des données de santé (SNDS) ;

- adapter certaines mesures de notre droit, en particulier en matière de droit du travail et de droit électoral, aux contraintes liées à la crise sanitaire.

I. Prolonger et adapter certaines prérogatives accordées par le législateur au Gouvernement pour faire face à l'épidémie de covid-19 et créer un « passe sanitaire »

a) La réactivation du régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 30 septembre, complétée par la possibilité d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin

Lors de l'examen du projet de loi au cours du mois de mai 2021, la situation sanitaire, si elle était en amélioration par rapport au mois précédent, justifiait le maintien au-delà du 1^{er} juin de prérogatives fortes en matière de police sanitaire afin d'éviter toute recrudescence de l'épidémie. La décrue rapide observée depuis le début du mois de mai, la saisonnalité

¹ Avec une possibilité d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021.

ainsi que le développement de la vaccination laissent toutefois espérer une amélioration à court terme.

Le législateur a donc choisi de **réactiver jusqu'au 30 septembre 2021 le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire créé en juillet 2020**, qui conserve des prérogatives fortes à la main du Gouvernement. La seule différence avec le régime de l'état d'urgence sanitaire consiste en l'impossibilité pour le Gouvernement d'interdire aux personnes de sortir de leur domicile, par le biais de mesures de confinement ou de couvre-feu.

Le législateur a cependant décidé de **maintenir parallèlement la possibilité pour le Gouvernement d'imposer un couvre-feu jusqu'au 30 juin 2021**, couvre-feu qui ne pouvait aller au-delà d'une plage horaire comprise entre 21 heures et 6 heures, sous réserve des déplacements strictement indispensables aux besoins familiaux ou de santé. À compter du 9 juin, la plage horaire était réduite puisqu'elle ne courait plus qu'entre 23 heures et 6 heures, sauf dans les territoires où était constatée une circulation active du virus.

La loi maintient le régime de l'état d'urgence sanitaire en vigueur pour le seul territoire de la Guyane jusqu'au 30 septembre 2021 (article 4).

Par ailleurs, plusieurs adaptations des prérogatives dont dispose le Gouvernement pour faire face aux menaces sanitaires ont été apportées par la loi :

- son article 5 a **modifié le régime de mise en quarantaine et de placement à l'isolement** en étendant à l'ensemble du territoire national la possibilité pour le préfet de s'opposer au lieu choisi par l'intéressé dans des cas précis¹. Cette possibilité n'était auparavant applicable que dans les territoires ultramarins ;

- à l'initiative du Sénat, son article 6 a **précisé le champ d'application de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique**, qui confère au ministre de la santé, en cas de menace sanitaire grave, des prérogatives étendues.

b) L'institution d'un « passe sanitaire » pour les grands rassemblements de personnes

La loi, dans son article 1^{er}, a **permis au Premier ministre de conditionner l'accès à certains lieux à la présentation d'un passe sanitaire**, c'est-à-dire à la présentation d'un résultat d'un examen de dépistage virologique ne concluant pas à une contamination par la covid-19, d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19.

¹ Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Plusieurs garanties ont été établies par le législateur, dont nombre à l'initiative du Sénat. Il s'agissait notamment :

- du caractère **temporaire** du dispositif, celui-ci expirant au 30 septembre 2021 ;

- de la possibilité de ne l'imposer qu'aux lieux, établissements ou évènements impliquant de « **grands rassemblements de personnes** » ;

- de l'exclusion de ce dispositif pour les activités du quotidien ainsi que pour les lieux habituels d'exercice des libertés fondamentales ;

- de mesures permettant la **protection des données personnelles**, notamment médicales, des personnes.

c) Le versement au sein du système national des données de santé (SNDS) des données recueillies dans les systèmes d'information créés en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020

L'article 7 de la loi a prévu le versement au sein du système national des données de santé (SNDS) des données recueillies dans les systèmes d'information créés en application de l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, à savoir les traitements SI-DEP et Contact-Covid, ce qui a eu notamment pour effet d'allonger la durée de conservation des données à caractère personnel collectées, une fois « pseudonymisées ».

d) Les principales mesures de police sanitaire prises sur le fondement de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 entre le 1er juin et le 5 juillet 2021

Le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire est venu rénover, à la suite de l'adoption de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire, **les mesures édictées par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie de la covid-19.**

Les principales mesures prévues par ce décret étaient :

- l'obligation d'observer les mesures dites « barrières » en tout lieu et toute circonstance ;

- les modalités d'organisation, lorsqu'ils ne sont pas interdits par ce même décret, des rassemblements, réunions, activités, accueils et déplacements ainsi que l'usage des moyens de transports en veillant au strict respect des mesures barrières ;

- la possibilité pour le préfet d'imposer localement le port du masque lorsqu'il n'est pas prescrit par ce même décret si les circonstances locales l'exigent ;

- la fixation d'une jauge à 10 personnes pour les rassemblements, réunions ou activités sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public ;

- l'imposition d'un couvre-feu entre 21 heures et 6 heures du matin, moyennant quelques exceptions.

Ce décret a été modifié à douze reprises entre le 1^{er} juin et le 5 août 2021. Sans entrer dans le détail des très nombreuses mesures réglementaires prises par le Premier ministre, le ministre des solidarités et de la santé et les représentants de l'État au niveau local, l'on peut distinguer trois étapes principales.

e) Du 1^{er} au 20 juin : la levée des dernières mesures d'interdiction de sortie du domicile

Le décret n° 2021-724 du 7 juin 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire est venu définir les règles communes relatives à l'établissement et au contrôle du passe sanitaire. Il en **prévoit la présentation pour l'accès aux activités de loisirs, aux foires ou aux salons professionnels rassemblant plus de 1 000 personnes**

Il a également prévu, alors que les terrasses des bars et des restaurants, les commerces, les musées, cinémas et théâtres avaient rouvert le 19 mai, **que les autres établissements recevant du public comme les salles de sport, les salons et les foires rouvriraient leurs portes le 9 juin.**

Le **couvre-feu, repoussé conformément à la loi à 23 heures le 9 juin, a été ensuite levé de manière anticipé le 20 juin 2021** à la suite du décret n° 2021-782 du 18 juin 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Un confinement était cependant applicable en Guyane, seul territoire dans lequel l'état d'urgence sanitaire était alors en vigueur.

f) Du 21 juin au 11 juillet : un allègement progressif des mesures de lutte contre l'épidémie combiné à un renforcement du passe sanitaire

La phase du 21 juin au 20 juillet est marquée par un allègement progressif des mesures de lutte contre l'épidémie de la covid-19. Ainsi, **le 30 juin¹ est supprimée l'interdiction de principe de tout rassemblement, réunion ou activité de plus de 10 personnes sur la voie publique ou dans un lieu ouvert au public.**

En Guyane, le confinement est maintenu, le préfet de département pouvant instaurer un couvre-feu dans les zones n'étant pas soumises au confinement.

¹ Décret n° 2021-850 du 29 juin 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

Le passe sanitaire est cependant **rendu applicable à partir de 50 personnes, dans les croisières** sans franchissement de frontières à partir du 30 juin¹, puis dans les discothèques à partir du 9 juillet².

g) Du 12 juillet au 5 août : un renforcement des mesures de freinage de l'épidémie

Le 12 juillet 2021, le Président de la République annonçait aux Français de nouvelles mesures pour lutter contre le variant Delta, comprenant notamment le dépôt d'un projet de loi **d'une part, pour rendre la vaccination contre la covid-19 obligatoire** pour les personnels soignants et non-soignants des hôpitaux, des cliniques, des maisons de retraite, des établissements pour personnes en situation de handicap, ainsi que pour tous les professionnels ou bénévoles qui travaillent au contact des personnes âgées ou fragiles, y compris à domicile et, **d'autre part, pour étendre le passe sanitaire** aux restaurants et débits de boissons, aux centres commerciaux, aux hôpitaux, maisons de retraites, établissements médico-sociaux et aux transports de longue distance.

Dans l'attente de l'adoption de cette loi, plusieurs mesures de freinage de l'épidémie ont été adoptées par voie réglementaire :

- le 14 juillet 2021, **l'état d'urgence sanitaire est déclaré sur les territoires de La Réunion et de la Martinique**³. Un couvre-feu y est institué⁴ ;

- les **contrôles aux frontières** sont renforcés le 17 juillet⁵ ;

- le **seuil permettant l'imposition du passe sanitaire** aux activités de loisirs, foires et salons professionnels est **abaissé à 50 personnes** le 21 juillet⁶ ;

- le 29 juillet, **l'état d'urgence sanitaire est déclaré sur les territoires de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin**⁷.

II. Des mesures d'exception pour faire face au prolongement de l'épidémie de covid-19

¹ Décret n° 2021-850 du 29 juin 2021 susmentionné.

² Décret n° 2021-910 du 8 juillet 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

³ Décret n° 2021-931 du 13 juillet 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République.

⁴ Décret n° 2021-932 du 13 juillet 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁵ Décret n° 2021-949 du 16 juillet 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁶ Décret n° 2021-955 du 19 juillet 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁷ Décret n° 2021-990 du 28 juillet 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République.

a) La prolongation de diverses dispositions d'adaptation liées à la crise sanitaire

L'article 8 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire a **prolongé l'application de diverses mesures de nature législative prises pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire jusqu'au 30 septembre 2021**. Un grand nombre de domaines étaient concernés. Il s'agissait notamment :

- de mesures visant à faciliter la tenue des assemblées générales de copropriétaires de manière totalement dématérialisée ;
- des procédures applicables devant les juridictions judiciaires statuant en matière non pénale et devant les juridictions administratives ;
- de mesures permettant à certaines personnes morales de droit public de déroger à leurs règles habituelles de fonctionnement pour s'adapter aux circonstances de la crise sanitaire ;
- des règles de réunion et de délibération des assemblées et organes dirigeants des personnes morales de droit privé ;
- et des règles de réunion et de délibération des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

b) Des dispositions en matière de droit du travail

L'article 12 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire habilitait le Gouvernement à prendre jusqu'au 30 septembre 2021 des ordonnances permettant :

- **d'adapter et de prolonger l'activité partielle et l'activité réduite pour le maintien en emploi**, dite activité partielle de longue durée (APLD) ;
- de **prolonger les droits à l'assurance chômage des intermittents du spectacle**¹.

L'article 13 de cette même loi a **institué, de manière temporaire, une procédure judiciaire simplifiée ayant pour finalité de permettre l'adoption rapide de plans de nature à régler les difficultés causées ou aggravées par la crise sanitaire**. Deux décrets, en date du 16 octobre 2021, sont venus préciser cette nouvelle procédure².

c) Des dispositions en matière de droit électoral

¹ Ce qui a été fait par l'ordonnance n° 2021-1013 du 31 juillet 2021 modifiant l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

² Décret n° 2021-1354 du 16 octobre 2021 relatif à la procédure de traitement de sortie de crise et décret n° 2021-1355 du 16 octobre 2021 portant diverses mesures d'application de l'article 13 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire et fixant notamment les seuils prévus par le A du I de cet article.

L'article 14 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire a prévu diverses mesures visant à **faciliter l'organisation des élections départementales et régionales, ainsi que des élections à l'Assemblée de Corse et aux assemblées de Guyane et de Martinique prévues les 20 et 27 juin 2021**, en modifiant diverses règles relatives à la propagande, à la campagne électorale et aux opérations de vote. Les élections ayant pu se tenir, les décrets prévus pour le cas où elles ne l'auraient pas pu n'ont pas été pris.

En ce qui concerne l'**élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires**, l'article 18 de la loi a prévu les conséquences en cas d'impossibilité pour le scrutin de se tenir dans toutes les circonscriptions, qu'il s'agisse des élections partielles qui devraient alors être ultérieurement organisées, du renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger ou de la composition du collège électoral sénatorial. Le décret n° 2021-1212 du 22 septembre 2021 a ainsi convoqué, sur la base de cet article, les électeurs des circonscriptions électorales d'Inde et de Madagascar à procéder à l'élection de dix conseillers des Français de l'étranger le 7 novembre 2021¹.

La loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire est entièrement applicable.

(19) Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

La loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 constitue l'un des volets de la réforme de la formation des élus locaux initiée lors de la loi dite « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019 afin de remédier aux difficultés des élus locaux dans l'exercice du droit individuel à la formation attaché à leur mandat (DIFE).

Initialement composé de deux articles de ratification des ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, le projet de loi a été enrichi au Sénat afin d'y inclure diverses mesures relatives à la formation des élus : 17 articles additionnels ont ainsi été introduits lors de son examen au Sénat. Le projet de loi ainsi modifié a, par la suite, fait l'objet d'un vote conforme à l'Assemblée nationale.

Sur les 19 articles que compte la loi, 13 sont d'application directe et 6 prévoient au moins une mesure d'application réglementaire.

Au 31 mars 2022, 4 mesures d'application ont été publiées, sur les 6 prévues, et la majorité des dispositions de cette loi sont applicables.

¹ Décret n° 2021-1212 du 22 septembre 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection de dix conseillers des Français de l'étranger dans les circonscriptions électorales d'Inde et de Madagascar.

I. Les principales dispositions de la loi

Les **articles 1^{er} et 17 ratifient respectivement les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021** portant réforme de la formation des élus locaux et des élus locaux des communes de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 3 ouvre aux élus la possibilité de cumuler les montants du droit individuel à la formation sur toute la durée de leur mandat dans la limite d'un plafond.

L'article 4 élargit les modalités de cofinancement par les collectivités territoriales des formations éligibles au titre du DIFE.

Les **articles 5 et 6** prévoient d'une part, l'établissement par le conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) un montant prévisionnel triennal des droits à la formation et, d'autre part, des prévisions triennales sur les perspectives financières et les conditions de l'équilibre financier du fonds.

Les **articles 7 et 8** tendent à encadrer les modalités de retour à l'équilibre du fonds pour le financement du DIFE et l'élaboration du projet de rétablissement de l'équilibre financier

Les **articles 9 et 10** visent à améliorer l'accès des élus aux formations en renforçant d'une part leur information et d'autre part les formations élémentaires nécessaires à l'exercice du mandat auxquelles ils ont gratuitement accès en début de mandat.

Les **articles 11 et 12** ont d'une part, modifié la composition du conseil national de la formation des élus (CNFEL) et d'autre part, rendu public ses avis.

Les **articles 13 et 14** modifient le régime applicable à la sous-traitance par des organismes de formation de prestations de formation aux élus.

L'article 15 tendait à garantir la continuité des droits à la formation acquis par les élus locaux en prévoyant **un mécanisme de conversion en euros des heures dont disposaient les élus locaux au titre de leur DIFE.**

L'article 16 procède à diverses mesures de coordination pour l'application de ces dispositions en Polynésie française.

Les **articles 18 et 19** procèdent à diverses coordinations pour l'application de ces dispositions aux communes de Nouvelle-Calédonie.

II. Une loi majoritairement applicable

À l'exception de deux articles, pour lesquels des mesures réglementaires d'application étaient encore attendues au 31 mars 2022, la

plupart des dispositions de la loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux sont applicables.

a) Les mesures d'application publiées

Pris en application de l'article 3 de la loi, **le décret n° 2021-1708 du 17 décembre 2021** détermine les **modalités de mise en œuvre** du droit individuel à la formation des élus locaux.

À cette fin, il détermine :

- le cadre conventionnel et réglementaire applicable au gestionnaire du compte finançant le droit individuel à la formation – la Caisse des dépôts et consignations (convention triennale d'objectifs et de performance conclue avec l'État, recouvrement des cotisations des élus et paiement des prestations de formation) ;

- les conditions de fonctionnement du service dématérialisé du compte personnel de formation et du DIFE ;

- les obligations pesant sur les organismes de formation des élus locaux en les alignant sur celles existantes en droit commun de la formation professionnelle. Sont par exemple fixées des exigences de qualification des personnels, de composition des équipes ou encore les modalités d'organisation des formations menées ;

- le délai de dépôt des demandes de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat ;

- les crédits d'heures dont peuvent bénéficier les élus locaux.

Il prolonge également le délai dont disposent les élus locaux pour déposer une demande de versement de l'allocation différentielle de fin de mandat. **Cette mesure n'était pas prévue par le législateur.**

Comme s'y était engagée la ministre Jacqueline Gourault lors de l'examen du projet de loi au Parlement, **l'arrêté du ministre des collectivités territoriales définissant** le montant annuel des droits à la formation des élus¹, le plafond du montant cumulable des droits individuels à la formation², le nombre maximal de participants par session de formation³ et le plafond, exprimé en pourcentage du montant total des frais pédagogiques de la formation, limitant le recours de la sous-traitance de prestations de formation par un organisme de formation titulaire d'un agrément, a été pris **le 12 juillet 2021.**

¹ Ce montant est établi à 400 euros.

² Ce plafond est fixé à 1 500 euros jusqu'au 31 décembre 2021, puis 700 euros à compter de cette date.

³ Fixé à 15 personnes.

Plus précisément, il fixait à 20 % du montant total, hors taxes, des frais pédagogiques de la formation¹, le plafond dans la limite duquel un organisme de formation agréé peut sous-traiter à un autre l'organisation ou la réalisation d'une formation. Un nouvel arrêté en date du 24 février 2022 a néanmoins procédé au **rehaussement de ce seuil à 45 % du montant total des frais pédagogiques**². Si, en l'absence de nouveaux travaux approfondis en la matière, il n'appartient pas au législateur de se prononcer sur le niveau exact à compter duquel ce seuil serait excessif, force est de constater qu'un **rehaussement excessif dévitaliserait le dispositif et pourrait s'avérer contraire à l'intention du législateur de mieux réguler le recours à la sous-traitance**.

Enfin, une mesure réglementaire, non prévue par le législateur, est venue compléter et préciser le cadre applicable à la formation des élus locaux.

Ainsi, **le décret n° 2021-596 du 14 mai 2021**, bien qu'il modifie la composition et le rôle du CNFEL, les règles applicables à l'agrément des organismes de formation et les modalités du calcul du DIFE, a été pris au cours de la navette parlementaire, un mois après l'examen du projet de loi de ratification par le Sénat et plus d'un mois avant la promulgation de la loi ratifiant les ordonnances portant réforme de la formation des élus locaux.

b) Les mesures d'application manquantes

Au 31 mars 2022, **n'avaient toujours pas été adoptés** :

- le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'adoption des mesures prises par le ministre chargé des collectivités territoriales nécessaires au rétablissement de l'équilibre financier du fonds DIFE, prévu à l'article 8 de la loi ;

- le décret relatif à l'information annuelle des élus locaux de l'existence du compte DIFE par l'intermédiaire du compte personnel de formation, prévu à l'article 9 de la loi, les modalités concrètes de celle-ci étant renvoyées à la convention triennale d'objectifs et de performance entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations³ ;

¹ Pour plus de précision sur ce que recouvre cette notion, voir la fiche pratique « Règles relatives à la sous-traitance de la formation des élus locaux » de la DGCL, consultable à l'adresse suivante : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/fiches-pratiques-sur-la-formation-des-elus-locaux>. La DGCL y précise notamment de se référer au montant total facturé au titre de l'organisation et de la réalisation de la formation, hors taxes et hors frais annexes (restauration, transports ou hébergement pour le séjour des participants), en prenant en compte l'ensemble des participants.

² Arrêté des ministres des outre-mer et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 24 février 2022 modifiant l'arrêté du 12 juillet 2021 portant diverses mesures applicables au droit individuel à la formation des élus locaux (NOR : TERB2201349A).

³ Article 3 du décret n° 2021-1708 du 17 décembre 2021 précité.

- le décret fixant les « modalités d'inscription et contenu des modules de formations élémentaires nécessaires à l'exercice des mandats des élus locaux », prévu à l'article 10 de la loi.

La loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux reste donc partiellement applicable.

(20) Loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations

La loi n° 2021-875 du 1^{er} juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations tend à faciliter le fonctionnement des associations sur le plan financier. En raison d'une navette particulièrement longue, plus de deux ans, plusieurs mesures figurant dans le projet de loi initial ont été intégrées à d'autres textes. Des mesures réglementaires ne nécessitant pas de base législative ont également été prises.

Plusieurs des mesures de cette loi sont d'application directe, d'autres prévoient des dispositions réglementaires en pratique existantes.

Reste en attente un décret relatif à la communication des informations permettant de distinguer les personnes physiques et les personnes morales lors du dépôt, par les établissements financiers auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des dépôts et avoirs inscrits sur les comptes inactifs.

Les rapports prévus par la loi n'ont pas été remis.

Cette loi est non mise en application.

(21) Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention du terrorisme et au renseignement

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention du terrorisme et au renseignement visait d'abord à modifier plusieurs dispositions du code de la sécurité intérieure arrivant à échéance en 2021.

Étaient concernées, d'une part, les dispositions introduites par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi « SILT », pour prendre le relais du régime de l'état d'urgence, et, d'autre part, une disposition créée par la loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement portant sur la technique dite de l'algorithme.

Les articles 1^{er} à 4 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, dite loi « SILT », ont instauré des mesures de police administrative inspirées de l'état d'urgence. Il s'agit des périmètres de protection, de la fermeture des lieux de

cultes, des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance (MICAS) et des visites domiciliaires et saisies.

S'agissant de mesures fortement attentatoires aux libertés, le législateur avait prévu un contrôle parlementaire renforcé ainsi qu'une date de caducité de ces dispositions, initialement fixée au 31 décembre 2020 avant d'être reportée au 31 juillet 2021.

La loi pérennise ces dispositifs, en leur apportant quelques ajustements, visant par exemple à limiter la durée de mise en place des périmètres de protection, à élargir la mesure de fermeture administrative des lieux de culte en permettant la fermeture des « locaux annexes » - afin de faire face aux stratégies de contournement parfois observées - (article 2), ou à permettre la saisie des supports informatiques lorsque, à l'occasion d'une visite domiciliaire, la personne fait obstacle à l'accès aux données informatiques concernées ou à leur copie (article 4).

Outre des mesures de pérennisation du dispositif existant, le projet de loi prévoyait, contre la volonté du Sénat, la possibilité d'extension de la durée des MICAS. Celle-ci a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021.

La loi étend par ailleurs la possibilité de communication des informations relatives à l'admission d'une personne en soins psychiatriques au représentant de l'État chargé du suivi de cette personne lorsque celle-ci représente une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics en raison de sa radicalisation à caractère terroriste.

S'agissant des services de renseignement, la loi prévoit en premier lieu d'encadrer l'exploitation des informations issues des techniques de renseignement et la transmission de ces informations entre services de renseignement, en fonction des finalités ayant justifié leur obtention. Elle :

- encadre l'exploitation des renseignements recueillis lorsqu'ils se rattachent à une autre finalité que celle pour laquelle leur collecte avait été autorisée ;

- définit les conditions dans lesquelles les services peuvent échanger les renseignements qu'ils ont collectés ;

- prévoit les modalités de contrôle interne et externe des transmissions de renseignement entre services et leur traçabilité.

La loi encadre en second lieu les modalités de transmission d'informations aux services de renseignement, que celles-ci proviennent des autorités administratives ou des autorités judiciaires.

La loi prévoit une possibilité de conservation des renseignements collectés au-delà des durées normalement applicables et jusqu'à 5 ans à des

fins de recherche et de développement. L'objectif poursuivi est de permettre l'élaboration d'outils d'intelligence artificielle afin de développer de nouveaux traitements automatisés.

Elle élargit la possibilité donnée au Premier ministre de requérir la coopération des opérateurs de communications électroniques pour la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement en y ajoutant le recueil de données techniques de connexion par dispositifs de proximité et les techniques de recueil et de captation de données informatiques.

Elle autorise, à titre expérimental, les services de renseignement à intercepter, par le biais d'un dispositif de captation de proximité, les correspondances transitant par la voie satellitaire.

La loi pérennise la technique de renseignement dite de « l'algorithme », permettant de faire fonctionner des traitements automatisés de données de connexion, prévue à l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure et instaurée au titre d'une expérimentation dont l'échéance a été reportée au 31 juillet 2021. Cette technique destinée à l'identification précoce des menaces se fonde sur l'analyse de l'ensemble de l'activité numérique de la population, afin de repérer les comportements susceptibles de constituer un risque.

Suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 6 octobre 2020 et de la décision French data Network et autres du Conseil d'État du 21 avril 2021, la loi met en place un régime en matière de conservation des données et pour les techniques de renseignement soumises au contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR).

Enfin, s'agissant des moyens accordés aux services de renseignement, la loi prévoit l'assouplissement de plusieurs procédures de mise en œuvre des techniques de renseignement.

En contrepartie, elle étend les capacités d'audition et d'obtention d'informations de la délégation parlementaire au renseignement (DPR).

Par ailleurs, la loi prévoit un large accès aux archives intéressant la défense nationale mais introduit certaines exceptions au délai de cinquante ans prévu dans le code du patrimoine, pour les documents d'une particulière sensibilité dont la communication prématurée serait de nature à nuire aux intérêts fondamentaux de la Nation. Ceux-ci ne seront communicables qu'à compter, soit de la désaffectation des bâtiments ou de la fin de leur emploi par les forces armées, soit de leur perte de valeur opérationnelle.

La loi est applicable à 70 %, 7 des 10 mesures prévues ayant été prises.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-358 du 14 mars 2022 a défini les modalités pérennes de mise en œuvre de la mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-277 du 28 février 2022 a fixé les conditions d'usage, par les services spécialisés de renseignement et les services mentionnés à l'article L. 811-4 désignés, au regard de leurs missions, d'un appareil ou d'un dispositif technique afin d'intercepter des correspondances émises ou reçues par la voie satellitaire.

Le décret n° 2021-1363 du 20 octobre 2021 a prévu la possibilité pour le Premier ministre d'enjoindre aux opérateurs de communications électroniques de conserver, pour une durée d'un an, certaines catégories de données de trafic, au regard de la menace grave et actuelle contre la sécurité nationale.

Il fixe la liste des données de localisation que les opérateurs de communications électroniques peuvent conserver dans le cadre de cette injonction.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-417 du 23 mars 2022 désigne les services autres que les services spécialisés de renseignement autorisés à recevoir communication des informations issues des procédures d'enquête ou d'instruction.

La loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention du terrorisme et au renseignement est partiellement applicable.

(22) Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire

Composée de vingt-et-un articles, la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la sortie de crise sanitaire, visait principalement à :

- **reporter la fin du régime transitoire de gestion de la sortie de crise sanitaire** du 30 septembre 2021 au 15 novembre 2021 et à **proroger l'état d'urgence sanitaire** en vigueur en Martinique et à La Réunion jusqu'au 30 septembre 2021, ainsi qu'à déclarer l'état d'urgence en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin jusqu'au 30 septembre 2021 ;

- **étendre l'obligation de présenter un « passe sanitaire » à de nombreuses activités du quotidien** (aller au restaurant, prendre le train pour un long trajet, visiter un malade à l'hôpital...) et **soumettre à cette même obligation les personnels travaillant dans ces établissements ou ces lieux**, sous peine de voir leur contrat de travail suspendu ;

- créer une **obligation de vaccination contre la covid-19 pour les soignants** à compter du 15 septembre 2021, également sous peine de voir leur contrat de travail suspendu.

La loi adoptée prévoyait une autre mesure importante qui a été **censurée par décision du 5 août 2021 du Conseil constitutionnel**¹. Il s'agissait d'imposer à toute personne dépistée positive au Covid-19 sur le territoire national de **s'isoler automatiquement pendant dix jours**, avec

¹ Décision n° 2021-824 DC du 5 août 2021.

interdiction de sortir de son hébergement, sauf à certaines heures¹ ou dans certains cas restreints², **sous peine de sanction pénale**. Le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnel l'article 9 portant cette mesure, jugeant en particulier que « *l'objectif poursuivi par les dispositions contestées n'est pas de nature à justifier qu'une telle mesure privative de liberté s'applique sans décision individuelle fondée sur une appréciation de l'autorité administrative ou judiciaire* ».

A également été **censuré** l'article 7 de la loi - jugé inséparable - qui visait à étendre les finalités des systèmes d'information créés pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 (en particulier, le traitement SIDEP), en y ajoutant **le suivi et le contrôle du placement à l'isolement par les services préfectoraux**. Seule une précision sur les données pouvant être versées dans le système national des données de santé (SNDS)³ a été maintenue dans le texte.

I. La prolongation de certaines prérogatives accordées par le législateur au Gouvernement pour faire face à l'épidémie de covid-19 et l'extension de l'obligation de présenter un « passe sanitaire » aux activités du quotidien

a) Prolonger la fin du régime transitoire de gestion de la sortie de crise sanitaire jusqu'au 15 novembre 2021 et maintenir ou déclarer l'état d'urgence dans certains territoires ultramarin

Pour faire face à la résurgence de contaminations journalières due à la dynamique du variant Delta, l'article 1^{er} de la loi du 5 août 2021 a prorogé du **30 septembre au 15 novembre 2021** - au lieu du 31 décembre fixé dans le projet de loi initial - **le régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire** créé en juillet 2020 et attribuant au Gouvernement des **prérogatives fortes en matière de police sanitaire**. Il n'a pas toutefois pas réinstauré la possibilité pour le Gouvernement d'imposer un couvre-feu dans le cadre de ce régime comme cela avait été prévu dans le cadre de la précédente loi du 31 mai 2021⁴.

L'article 1^{er} a également prorogé l'état d'urgence sanitaire à La Réunion et en Martinique **jusqu'au 30 septembre 2021** et déclaré l'état d'urgence sanitaire en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin **jusqu'à cette même date du 30 septembre**⁵.

¹ Entre 10 heures et 12 heures.

² En cas d'urgence ou pour des déplacements strictement indispensables.

³ Exclusion expresse des coordonnées de contact téléphonique et électronique des personnes.

⁴ Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁵ Pour mémoire, un décret du 28 juillet 2021 y avait déclaré l'état d'urgence sanitaire dès le 29 juillet à 0 heure

Par décret du 11 août 2021¹, le Gouvernement a ensuite déclaré l'état d'urgence sanitaire sur le territoire de la Polynésie française à compter du 12 août 2021 à 0 heure. Par décret du 8 septembre 2021², l'état d'urgence sanitaire a été déclaré sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie à compter du 9 septembre 2021 à 0 heure³.

Par ailleurs, les prérogatives à la main du préfet pour faire face aux menaces sanitaire ont été modifiées. L'article 6 de la loi a rendu possible **l'isolement contraint des personnes affectées** lorsque celles-ci **sont déjà présentes** sur le territoire national⁴. Cette faculté n'était auparavant ouverte que pour les personnes qui, ayant séjourné au cours du mois précédent dans une zone de circulation de l'infection, entraient sur le territoire hexagonal, arrivaient en Corse ou dans une collectivité ultra-marine.

À la suite de la censure du Conseil constitutionnel du 5 août 2021⁵, l'obligation d'isolement est restée soumise à une **décision individuelle du préfet**.

b) Étendre substantiellement le champ d'application du « passe sanitaire »

Le « passe sanitaire », créé par la loi du 31 mai 2021, consistait à **conditionner l'accès des personnes à certains lieux à la présentation d'une preuve de l'état de santé des personnes** (certificat de vaccination, résultat d'un examen virologique ne concluant pas à une contamination, ou certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par la covid-19). Exigible entre le 2 juin et le 30 septembre 2021, il ne concernait que l'accès à certains lieux, établissements ou événements impliquant de grands rassemblements de personnes ou l'accès à des activités de loisirs, des foires ou des salons professionnels. Il excluait donc les activités du quotidien, comme les restaurants ou les commerces, ainsi que les lieux habituels d'exercice des libertés fondamentales – telles que la liberté de manifester, de réunion politique ou syndicale, ou de religion et limité.

L'article 1^{er} de la loi du 5 août 2021 a tout d'abord **prolongé au 15 novembre 2021** la période pendant laquelle la présentation d'un passe sanitaire pouvait être exigée.

Il a ensuite **élargi la liste des événements et des lieux** dans lesquels le passe sanitaire pouvait être demandé en y ajoutant :

- les séminaires ;

¹ Décret n° 2021-1068 du 11 août 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire en Polynésie française.

² Décret n° 2021-1161 du 8 septembre 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire en Nouvelle-Calédonie.

³ Pour plus de détail sur la situation dans les outre-mer, voir la fiche relative à la loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

⁴ Ces dispositions ont été précisées par le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁵ Cf. décision n° 2021-824 DC ci-dessus mentionnée.

- les **activités de restauration commerciale ou de débit de boissons**, à l'exception de la restauration collective, de la vente à emporter de plats préparés et de la restauration professionnelle routière et ferroviaire.

- sauf en cas d'urgence, les **services et établissements de santé, sociaux et médico-sociaux**, pour les personnes accompagnant ou rendant visite aux personnes accueillies dans ces services et établissements ainsi que celles qui y sont accueillies pour des soins programmés ;

- toujours à l'exception des cas d'urgence, les **déplacements de longue distance par transports publics interrégionaux** ;

- sur décision du préfet, lorsque leurs caractéristiques et la gravité des risques de contamination le justifient, les **grands magasins et centres commerciaux**, au-delà d'un seuil défini par décret et dans des conditions garantissant l'accès des personnes aux biens et services de première nécessité ainsi, le cas échéant, qu'aux moyens de transport.

Il a enfin **intégré** aux personnes soumises au passe sanitaire :

- **les mineurs de douze ans**, à compter du 30 septembre 2021 ;

- les **personnes intervenant au sein des lieux, établissements, services ou évènements soumis à passe sanitaire** à compter du 30 août 2021, si la gravité des risques de contamination en lien avec l'exercice des activités qui y sont pratiqués le justifie, au regard notamment de la densité de population observée ou prévue, cette obligation étant sanctionnée par une **suspension des fonctions ou du contrat de travail sans rémunération**¹.

Les obligations de présentation et de contrôle du passe sanitaire ont fait l'objet de sanctions, pénales ou administratives, spécifiques précisément encadrées par l'article 1^{er} de la loi. Son article 20, d'application directe, a ajouté les délits incriminant le non-respect de certaines obligations instituées pour lutter contre l'épidémie de la covid-19 - en particulier la violation réitérée de l'obligation de contrôle des passes sanitaires ou le fait de conserver des passes sanitaires ou d'en exiger la présentation en dehors des cas légaux - à la liste des délits **qui peuvent être jugés par juge unique devant le tribunal correctionnel**.

c) Des décrets d'application majoritairement parus peu de temps après le vote de la loi

Le décret du 7 août 2021² est venu apporter les premières modifications au décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire³ pour rendre

¹ Le Sénat s'est opposé au licenciement qui était prévu par le projet de loi.

² Décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

³ Il a été suivi de treize autres modifications jusqu'au 10 novembre 2021.

applicable l'extension du passe sanitaire, notamment en précisant la liste des lieux soumis à la présentation d'un passe sanitaire.

Il a **fixé le seuil** à partir duquel l'entrée des grands magasins et centres commerciaux pouvaient être soumis à un passe sanitaire, soit une surface commerciale utile supérieure ou égale à vingt mille mètres carrés.

Il a également **déterminé les cas de contre-indication médicale** faisant obstacle à la vaccination et permettant d'être exonéré de la présentation de la présentation d'un passe sanitaire.

Il a déterminé **la liste des documents permettant d'obtenir un passe sanitaire**¹. Cette liste a par la suite été modifiée, avec la suppression des autotests effectués sous la supervision d'un professionnel de santé de la nomenclature des examens permettant d'obtenir un certificat de non contamination ouvrant le droit à un passe sanitaire pendant 72 heures². Parallèlement, **la prise en charge automatique des tests par l'assurance maladie a été supprimée**, étant limitée, à compter du 15 octobre 2021, à certaines situations et sur prescription médicale³. Cette mesure destinée à inciter à la vaccination avait été annoncée par le Président de la République dès le 12 juillet 2021.

Le décret du 7 août 2021 précité a enfin fixé les **modalités de contrôle du passe sanitaire**, notamment les personnes autorisées à procéder aux contrôles, ainsi que leurs modalités d'habilitation, et les informations visualisables lors de ces contrôles.

Un autre décret d'application du même jour⁴ est venu préciser les conditions dans lesquelles les systèmes d'information constitués au sein des États membres de l'Union européenne sont reconnus comme **supports de présentation de ces documents**, *via* le service « Convertisseur de certificats ».

Enfin, la dernière mesure d'application de l'article 1^{er} – commune avec l'article 13 relatif à l'obligation vaccinale – est intervenue plus tardivement, par décret du 22 septembre 2021⁵ qui a déterminé quels **schémas vaccinaux, réalisés entièrement ou partiellement à l'étranger**, permettaient d'avoir un certificat de vaccination reconnu en France. Ce décret a été pris après double avis du comité scientifique covid-19⁶ et de la

¹ L'article 8 de la loi du 5 août 2021 a prolongé à six mois, au lieu de trois, la durée de conservation des données relatives à des tests positifs dans SIDEPA afin de permettre aux personnes d'obtenir plus aisément un passe sanitaire.

² Décret n° 2021-1343 du 14 octobre 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

³ Arrêté du 14 octobre 2021 modifiant l'arrêté du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁴ Décret n° 2021-1060 du 7 août 2021 modifiant le décret n° 2021-901 du 6 juillet 2021 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Convertisseur de certificats ».

⁵ Décret n° 2021-1215 du 22 septembre 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1^{er} juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

⁶ Prévu à l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

Haute Autorité de santé, bien que cela n'ait pas été expressément prévu par la loi.

II. La création d'une nouvelle vaccination obligatoire pour le personnel soignant

Afin de renforcer la **protection des personnes vulnérables**, le Gouvernement a souhaité **rendre obligatoire la vaccination des professionnels en contact direct avec eux**. C'est l'objet de l'article 12, de la loi du 5 août 2021, dont l'application a été étendue à Wallis-et-Futuna par l'article 19.

Le décret d'application est intervenu le 7 août 2021¹, après avis de la Haute Autorité de santé, afin de déterminer les conditions de vaccination, préciser les schémas vaccinaux et fixer les modalités de présentation du certificat de statut vaccinal.

L'article 12 avait également prévu la possibilité de suspendre l'obligation vaccinale, pour tout ou partie des catégories de personnes qui y étaient soumises, par décret pris après avis de la Haute Autorité de santé, compte tenu de l'évolution de la situation épidémiologique et des connaissances médicales et scientifiques. Il n'a pas été fait usage de cette possibilité.

L'article 13 a prévu les conditions dans lesquelles un justificatif de vaccination (ou éventuellement de rétablissement ou de contre-indication au vaccin) devait être **présenté à l'employeur, chargé du contrôle des salariés et agents publics sous sa responsabilité**. Pour les autres personnes concernées, l'agence régionale de santé a été habilitée à interroger la base SI-Vaccin afin de procéder aux vérifications. Un décret du 7 août 2021² - non prévu - est venu préciser dans quelles conditions les agents des agences régionales de santé, spécialement habilités par les directeurs généraux de ces agences, pouvaient avoir accès aux données nécessaires à la vérification.

L'article 14 a fixé les **conséquences pour l'emploi** (suspension des fonctions ou du contrat de travail, assortie d'une interruption du versement de la rémunération) **en cas d'interdiction d'exercer** pour défaut de vaccination d'un professionnel salarié ou agent public à compter du 15 septembre 2021.

¹ Décret n° 2021-1059 du 7 août 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1er juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

² Décret n° 2021-1058 du 7 août 2021 modifiant le décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions et le décret n° 2020-1690 du 25 décembre 2020 autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux vaccinations contre la covid-19.

Enfin l'article 16 a défini les **sanctions pénales applicables** aux professionnels qui méconnaîtraient leur interdiction d'exercer et celles applicables aux employeurs qui méconnaîtraient leur obligation de contrôler le respect de l'obligation vaccinale des professionnels placés sous leur responsabilité.

III. Une obligation d'information du Parlement renforcée

L'article 1^{er} de la loi du 31 mai 2021 avait prévu que « *l'Assemblée nationale et le Sénat sont informés sans délai des mesures prises par le Gouvernement au titre du présent article* ». Cette obligation a été respectée par le Gouvernement qui a remis des rapports hebdomadaires aux assemblées.

Elle a été renforcée par l'article 11 de la loi du 5 août 2021¹ qui a donné obligation au Gouvernement, jusqu'au 31 octobre 2021, de remettre au Parlement une **évaluation hebdomadaire de l'impact économique de l'extension du passe sanitaire**, en intégrant notamment une évaluation de la perte de chiffre d'affaires liée à l'application de ces dispositions, ainsi que des résultats en matière de lutte contre la propagation de l'épidémie de covid-19 du passe sanitaire et de l'obligation vaccinale imposée aux soignants.

Le Gouvernement a mis au point une méthodologie se basant sur un **calcul de « double différence » temporelle**, reflétant l'écart des dépenses du secteur lors de la période considérée aux mêmes dates en 2019 afin de corriger en partie des variations saisonnières et l'écart des dépenses du secteur partiellement corrigées des variations saisonnières lors de la période considérée par rapport aux dépenses lors d'une période de référence de durée identique, juste avant l'introduction du passe².

En novembre 2021, selon le rapport du Gouvernement³, la majorité des branches d'activité soumises au passe sanitaire, dont la restauration, connaissaient une activité supérieure à celle d'avant crise. L'hébergement et les arts et spectacles étaient légèrement en-dessous. Le seul secteur où l'activité restait **très nettement en-dessous du niveau d'avant crise** était le **transport aérien**.

¹ Plus substantiel que son article 21 qui rappelle le pouvoir de contrôle du Parlement au titre de l'article 24 de la Constitution.

² Rapport au Parlement - Impact du passe sanitaire sur l'activité des secteurs concernés - Point n° 1 - 21 juillet au 22 août 2021.

³ Rapport au Parlement - Impact du passe sanitaire et du passe vaccinal sur l'activité des secteurs concernés - janvier 2022.

Indices de production dans les services Insee – écart à février 2020						
IPS	juin-21	juil-21	août-21	sept-21	oct-21	nov-21
Transports terrestres	2%	4%	6%	3%	6%	14%
Transports aériens	-40%	-33%	-29%	-43%	-29%	-27%
Hébergement	-34%	-15%	-9%	-10%	-9%	-8%
Restauration	-4%	2%	7%	3%	4%	4%
Activités cinématographiques dont projection, édition musicale	-3%	2%	3%	6%	0%	8%
Arts et spectacles	-36%	-37%	-15%	-12%	-13%	-3%
Musées, bibliothèques...	-14%	-14%	-10%	-12%	-9%	38%
Activités sportives, de loisir...	-32%	-18%	-11%	0%	-13%	4%

Source : Rapport au Parlement - Impact du passe sanitaire et du passe vaccinal sur l'activité des secteurs concernés – janvier 2022

IV. Les autres mesures en lien avec la crise de la covid-19

La loi du 5 août 2021 comprenait également diverses mesures en lien avec la crise de la covid-19 :

a) Une mesure visant à renforcer la protection des travailleurs indépendants.

L'article 4 a adapté les **modalités de calcul des indemnités journalières maladie et maternité des travailleurs indépendants** afin de prendre en compte l'impact potentiel de la crise sanitaire sur leur activité en 2020.

Le **décret d'application** a été pris le 6 août 2021¹ et est venu fixer les modalités exceptionnelles de calcul des indemnités journalières de sécurité sociale versées aux travailleurs indépendants au titre des arrêts de travail débutant à compter du 8 août et jusqu'au 31 décembre 2021, comme prévu par le texte.

b) Des mesures d'application directe relevant de la police sanitaire ou de l'organisation de la lutte contre la pandémie

L'article 2 a sanctionné de **trois ans d'emprisonnement** le refus par un étranger de se soumettre aux « obligations sanitaires nécessaires à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement dont il fait l'objet », ce qui selon la réserve d'interprétation faite par le Conseil constitutionnel doit s'entendre **d'un refus de se soumettre à un test de dépistage de la covid-19 dans l'intention de se soustraire à l'exécution d'office de la mesure d'éloignement.**

L'article 10 a **aggravé les peines encourues en cas de destruction de matériel destiné à la vaccination.**

¹ Décret n° 2021-1049 du 6 août 2021 portant mesures exceptionnelles relatives aux indemnités journalières de sécurité sociale versées aux travailleurs indépendants.

L'article 3 a réaffirmé **l'impossibilité d'exiger un motif impérieux d'un Français qui souhaiterait entrer sur le territoire national** au titre des dispositions relatives à l'état d'urgence sanitaire ou de celles des régimes apparentés de sortie ou de gestion de crise sanitaire.

L'article 5 a fait obligation, jusqu'au 15 novembre 2021, aux organismes d'assurance maladie de **communiquer, de manière hebdomadaire, aux directeurs d'établissements d'enseignement scolaire les indicateurs en matière de contamination et de vaccination** qui sont relatifs à la zone géographique dans laquelle leur établissement est situé, afin de faciliter l'organisation des campagnes de vaccination dans les établissements d'enseignement scolaire.

c) Des mesures d'application directe en lien avec l'obligation vaccinale

L'article 15 a créé une **obligation d'information sans délai et une consultation par l'employeur du comité social et économique (CSE)** sur les modalités de mise en œuvre du contrôle du passe sanitaire pour l'accès à l'entreprise et, le cas échéant, du respect de l'obligation vaccinale, lorsque ces modalités affectent l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise.

L'article 17 a créé une **autorisation d'absence** au profit des salariés, stagiaires et agents public pour aller se faire vacciner contre la covid-19.

L'article 18 a posé le principe de la **réparation intégrale des préjudices directement imputables à la vaccination obligatoire contre la covid-19** par l'office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (Oniam), selon le même mécanisme de réparation que celui applicable aux préjudices imputables aux autres vaccinations obligatoires auxquelles sont soumis les professionnels de santé.

La loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire est entièrement applicable.

(23) Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République aborde des questions aussi différentes que le service public et la commande publique, le sport, l'éducation, la vie associative, les structures d'exercice du culte et la police des cultes. Elle est structurée en quatre titres dont les deux premiers constituent l'essentiel du texte. Le premier tend à « garantir le respect des principes républicains », le deuxième à « garantir le libre exercice des cultes », le troisième comporte des dispositions diverses (il est composé d'un article unique) et le quatrième est relatif à « l'outre-mer ».

Le titre I comporte des dispositions relatives au respect des principes d'égalité, de neutralité et de laïcité dans les services publics (articles 1^{er}, 4 et 5) en créant notamment un délit de séparatisme (article 4) destiné à réprimer la pression faite pour obtenir « une exemption totale ou partielle ou une application différenciée » des règles du service public et en confortant le recours à la protection fonctionnelle pour protéger les agents publics (article 5). Il prévoit un contrôle accru du représentant de l'État sur le respect par les services publics locaux du principe de neutralité et de l'engagement républicain (article 2), des dispositions relatives au contrôle des associations, des fondations et des fonds de dotation (articles 6 à 12 *quinquies*), des dispositions tendant à lutter contre la polygamie et la sujétion des femmes (articles 13 à 17), la lutte contre la haine en ligne et le renforcement de la lutte contre certains délits de presse (articles 18 à 20).

Le titre II concerne le régime des associations culturelles de la loi de 1905 et le régime des associations « mixtes », relevant de la loi de 1901 mais ayant un objet culturel : il actualise les règles de fonctionnement et de financement des associations culturelles (introduisant des dispositions « anti-putsch » et la possibilité de revenus issus d'immeubles de rapport acquis à titre gratuit) et renforce leur contrôle administratif (déclaration quinquennale) ainsi que leurs obligations comptables et administratives (articles 26 à 33). Il soumet également les associations loi 1901 à objet culturel à la plupart de ces obligations, et renforce la police des cultes (articles 34 à 44).

Le titre III est composé d'un article unique (article 46) renforçant les pouvoirs de TRACFIN en matière d'opposition à des mouvements de fonds.

Sur les 49 mesures réglementaires prévues plus de la moitié (28) ont été prises, rendant la loi partiellement applicable.

S'agissant des obligations pesant sur les agents de l'État :

- le décret en Conseil d'État n° 2021-1802 du 23 décembre 2021 relatif au référent laïcité dans la fonction publique a déterminé les missions ainsi que les modalités et les critères de désignation des référents laïcité prévus par l'article 3 ;

- le décret n° 2022-237 du 24 février 2022 relatif aux échanges entre le référent laïcité des établissements mentionnés à l'article 2 du titre IV du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales et les agences régionales de santé concernant les manquements à l'exigence de neutralité.

S'agissant des obligations pesant sur les associations :

- le décret en Conseil d'État n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 fixe les modalités d'application du contrat d'engagement républicain pour toute association ou fondation qui sollicite l'octroi d'une subvention au sens de

l'article 9-1 de cette même loi. Les conditions spécifiques aux associations sportives doivent faire l'objet d'une mesure réglementaire particulière.

- le décret en Conseil d'État n° 2021-1812 du 24 décembre 2021 relatif à la tenue par certains organismes d'un état séparé des avantages et ressources provenant de l'étranger permet l'application de l'article 21 de la loi. Ce décret ne fixe cependant pas le montant des avantages et ressources à compter duquel s'applique l'obligation de certification.

En matière de protection des droits des femmes, le décret en Conseil d'État n° 2022-432 du 25 mars 2022 détermine les règles relatives au partage de la pension de réversion en cas de pluralité de conjoints ou anciens conjoints si le mariage a été contracté dans le respect des dispositions de l'article 147 du code civil et dans les cas où il ne l'a pas été.

S'agissant des obligations pesant sur les opérateurs de plateformes en ligne, le décret n° 2022-32 du 14 janvier 2022 pris pour l'application de l'article 42 de la loi fixe le seuil de connexions à partir duquel ces derniers concourent à la lutte contre la diffusion publique des contenus illicites.

Pour le contrôle des dérives en matière d'instruction, plusieurs décrets en date du 15 février 2022 ont défini de nouvelles modalités de contrôle et d'accompagnement :

- le décret en Conseil d'État n° 2022-182 du 15 février 2022 relatif aux modalités de délivrance de l'autorisation d'instruction dans la famille ;

- le décret n° 2022-183 du 15 février 2022 relatif à la commission devant laquelle sont formés les recours administratifs préalables obligatoires exercés contre les décisions de refus d'autorisation d'instruction dans la famille ;

- le décret n° 2022-184 du 15 février 2022 mettant en place de l'instance départementale chargée de la prévention de l'évitement scolaire.

Le décret n° 2021-1486 du 15 novembre 2021 relatif au contrôle des personnels des établissements d'enseignement privés hors contrat et le décret n° 2021-1909 du 30 décembre 2021 relatif au contrôle du financement des établissements d'enseignement privés hors contrat ont par ailleurs complété le dispositif existant s'agissant du contrôle de ces établissements.

Relativement aux fédérations sportives, le décret en Conseil d'État n° 2022-238 du 24 février 2022 fixe les conditions d'attribution et de retrait de la délégation accordée aux fédérations sportives ainsi que le contenu et les modalités du contrat de délégation. Le décret en Conseil d'État n° 2021-379 du 31 mars 2021 relatif au recueil des données des personnes soumises aux obligations des articles L. 212-9 et L. 322-1 du code du sport en vue du contrôle de leur honorabilité permet notamment le contrôle des antécédents des formateurs sportifs.

En matière de police des cultes, le décret en Conseil d'État n° 2021-1844 du 27 décembre 2021 fixe notamment les documents permettant à l'association de justifier de sa qualité culturelle, les conditions dans lesquelles cette déclaration est renouvelée et les conditions dans lesquelles s'exerce le droit d'opposition de l'administration. Il fixe également les formes selon lesquelles les associations pour l'exercice des cultes peuvent constituer des unions ayant une administration ou une direction centrale.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 fixe le seuil du montant des subventions reçues annuellement à partir duquel les **associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901** relative au contrat d'association assurent, lorsqu'elles perçoivent des ressources collectées par un appel public à la générosité destiné à soutenir l'exercice du culte, la certification de leurs comptes.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1789 du 23 décembre 2021 précise les conditions dans lesquelles les **associations culturelles** transmettent la liste des lieux dans lesquels est organisé le culte. Il fixe le seuil à compter duquel ces associations sont soumises à l'établissement d'un compte d'emploi des ressources reçues dans le cadre d'un appel public à la générosité destiné à soutenir l'exercice du culte. Il précise les seuils à partir desquels ces associations sont soumises à l'obligation de certification des comptes introduite par la loi du 24 août 2021. Enfin, il détaille la procédure de mise en demeure d'une association aux fins de mise en conformité de ses statuts avec ses activités effectives.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-1757 du 22 décembre 2021 modifie l'article R. 561-36 du code monétaire et financier afin de renforcer le pouvoir d'opposition de TRACFIN.

La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République est partiellement applicable.

(24) Loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer

Composée d'un article unique, la loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer visait :

- d'une part, à prolonger l'état d'urgence sanitaire dans les territoires ultramarins où il avait été préalablement déclaré¹, jusqu'au 15 novembre 2021 ;

- d'autre part, à établir un régime dérogatoire de prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans les territoires présentant des risques de dégradation rapide de leur situation sanitaire¹.

¹ Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Nouvelle-Calédonie Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

I. Prolonger l'état d'urgence sanitaire dans les territoires ultramarins

Pour répondre à la circulation élevée de la covid-19 dans certains territoires ultramarins, l'état d'urgence sanitaire avait été mis en vigueur. Ce régime permettait au Gouvernement de disposer de l'ensemble des mesures de freinage de l'épidémie autorisé par le corpus juridique bâti depuis mars 2020.

Territoires dans lesquels l'état d'urgence sanitaire trouvait application à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021

Territoire	Date depuis laquelle l'état d'urgence sanitaire était en vigueur	Date à laquelle l'état d'urgence sanitaire devait expirer, sans nouvelle intervention du législateur
Guyane	17 octobre 2020	30 septembre 2021
La Réunion	14 juillet 2021	30 septembre 2021
Martinique	14 juillet 2021	30 septembre 2021
Guadeloupe	29 juillet 2021	30 septembre 2021
Saint-Barthélemy	29 juillet 2021	30 septembre 2021
Saint-Martin	29 juillet 2021	30 septembre 2021
Polynésie française	12 août 2021	11 septembre 2021
Nouvelle-Calédonie	8 septembre 2021 ²	7 octobre 2021

La loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer a **prorogé l'application de l'état d'urgence sanitaire dans ces territoires jusqu'au 15 novembre 2021.**

L'application du régime de l'état d'urgence sanitaire dans ces territoires a été progressivement levée, d'abord au 15 octobre 2021 à La Réunion par le décret n° 2021-1328 du 13 octobre 2021 mettant fin à l'état d'urgence sanitaire à La Réunion, puis sur les territoires de la Guadeloupe, de Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie Française, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin le 15 novembre 2021.

L'application du régime de l'état d'urgence sanitaire a par contre été prolongée sur les territoires de la Guyane et de la Martinique jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire.

¹ Mayotte et Wallis-et-Futuna.

² Soit après l'adoption du projet de loi par l'Assemblée nationale

II. Établir un régime dérogatoire de prolongation de l'état d'urgence sanitaire dans les territoires présentant des risques de dégradation rapide de leur situation sanitaire

Afin de faire face au risque de dégradation rapide de la situation sanitaire à Mayotte dont les premiers signes se faisaient sentir à la fin du mois de juillet 2021, la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire avait prévu une dérogation à la disposition législative selon laquelle la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au-delà d'un mois doit être autorisée par la loi. Le législateur avait ainsi prévu qu'en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire à Mayotte avant le 30 août 2021, ce régime serait applicable jusqu'au 30 septembre 2021. La situation sanitaire dans le Département n'avait toutefois pas justifié cette mesure.

La loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer a repris ce régime dérogatoire pour les territoires de Mayotte et des îles de Wallis et Futuna. Ainsi, si l'état d'urgence sanitaire avait dû être déclaré dans ces territoires avant le 15 octobre 2021, le régime de l'état d'urgence sanitaire aurait été applicable jusqu'au 15 novembre 2021 sans qu'une intervention du législateur ne soit nécessaire.

Cette dérogation n'a toutefois pas été utilisée, l'état d'urgence sanitaire n'ayant pas été déclaré à Mayotte ou à Wallis-et-Futuna avant le 15 octobre 2021.

La loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer est d'application directe.

C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 10 MAI 2022

M. François-Noël Buffet, président. – Comme chaque année à cette période, nous nous penchons sur les principales caractéristiques de l'application des lois que nous avons examinées au fond au cours de l'année parlementaire 2020-2021.

Cet exercice traditionnel vise à opérer une vérification approfondie de l'adéquation entre les mesures législatives et les mesures d'application que le Gouvernement a l'obligation de prendre. C'est aussi l'occasion de prendre un peu de recul sur les conditions souvent difficiles dans lesquelles le Parlement, et particulièrement notre commission, examine les textes. Cet exercice s'achèvera au début du mois de juillet par le débat sur l'application des lois, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Au cours de l'année parlementaire 2020-2021, 24 des 51 lois promulguées ont été examinées au fond par la commission des lois, soit 47 % de l'ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales : c'est, cette année encore, le niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes.

Ces 24 lois se répartissent en 17 projets de loi et 7 propositions de loi, dont seulement deux d'origine sénatoriale : la loi tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention et la loi visant à protéger les jeunes mineurs des crimes sexuels.

Parmi elles, 22 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 91,7 % des textes. C'est la plus forte proportion de ces dix dernières années. Ces 22 projets et propositions de loi ont été examinés en 119 jours en moyenne, soit moins de quatre mois. Parmi eux, 7 textes ont été examinés en moins de trente jours, dont deux relatifs à la situation sanitaire, en six et huit jours.

Ce recours à la procédure accélérée, pourtant prévu dans la Constitution comme une exception au principe de la double lecture, nous impose des délais d'examen contraints et une lecture unique dans chaque chambre qui ne favorisent pas le travail approfondi. L'exception devient la règle.

Pour l'année parlementaire 2020-2021, on dénombre également pour la commission des lois trois lois conférant au Gouvernement dix habilitations à légiférer par voie d'ordonnances. Six habilitations ont été utilisées et ont donné lieu à la publication de vingt-sept ordonnances. C'est moins qu'en 2019-2020, année marquée, dans un contexte de crise sanitaire, par un recours massif aux ordonnances.

Mais, conformément à sa position traditionnelle, la commission des lois s'efforce soit de substituer aux habilitations demandées par le Gouvernement des modifications directes des dispositions législatives soit, à tout le moins, de les encadrer le plus strictement.

Au 31 mars 2022, sur ces 24 lois promulguées en 2020-2021, 17 étaient entièrement applicables – 8 d'application directe et 9 devenues pleinement applicables ; 7 lois appellent donc encore des mesures d'application.

Ce sont 46 des 136 mesures d'application prévues par ces 24 lois qui n'avaient pas été prises au 31 mars 2022, soit 34 %, alors même que, pour 22 de ces lois, le Gouvernement avait estimé nécessaire d'engager la procédure accélérée.

Outre ce taux de mise en application des lois de 66 % pour 2020-2021, nous pouvons retenir que l'inflation législative perdure, avec un taux multiplicateur de 2,2 puisque les 24 lois promulguées comportaient 445 articles, contre 202 articles au stade de leur dépôt.

Les demandes de rapport au Parlement restent peu suivies d'effet par le Gouvernement puisque seuls 9 des 18 rapports demandés ont été publiés dans les délais.

L'activité législative de notre commission s'est intensifiée : pour cette même période de référence, nous avons examiné 23 autres projets et propositions de loi qui, pour la plupart, ont été soit adoptés définitivement après le 30 septembre 2021 soit rejetés en séance publique, ou bien encore sont en instance d'examen à l'Assemblée nationale.

Conséquence de cette activité très soutenue, notre commission n'a pas été en mesure de se consacrer autant que pendant les périodes précédentes à ses travaux de contrôle. Seuls 6 rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2020-2021, contre 11 en 2019-2020.

Je terminerai par quelques mots sur la loi du 2 août 2021 relative à la bioéthique. Notre collègue Muriel Jourda était l'un des quatre rapporteurs de ce projet de loi, qui a été examiné par une commission spéciale. Plusieurs dispositions de cette loi relèvent de la compétence de notre commission et portent notamment sur l'élargissement de l'assistance médicale à la procréation, le don d'organes ou l'accès à ses origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur. On retiendra que de nombreux dispositifs votés dans cette loi ne sont pas applicables au 31 mars 2022.

Je vous propose que Françoise Gatel et Philippe Bonnecarrère fassent un point plus détaillé de l'application de deux projets de loi dont ils étaient rapporteurs.

Mme Françoise Gatel, rapporteure de la loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux. – La loi relative à l’engagement dans la vie locale et à la proximité de l’action publique, dite « Engagement et proximité », comportait une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d’ordonnances visant à renforcer le droit à la formation des élus locaux, que je sais cher au cœur de Jean-Pierre Sueur et de Jacqueline Gourault. Pour mémoire, chers collègues, le système de formation des élus locaux s’articule autour de deux dispositifs : l’obligation faite à toutes les collectivités de faire figurer à leur budget une dépense de formation d’un montant de 2 à 20 % des indemnités des élus ; le droit individuel à la formation des élus (DIFE), droit ouvert aux 510 000 élus locaux, financé par une cotisation obligatoire prélevée sur les indemnités elles-mêmes – que la grande majorité d’entre eux ne perçoivent pas.

L’examen du projet de loi de ratification de ces ordonnances par le Sénat a permis d’enrichir considérablement le dispositif, que l’Assemblée nationale a voté conforme. S’il est en grande partie applicable, trois mesures d’application restent à prendre. En premier lieu, le décret en Conseil d’État fixant les modalités d’adoption des mesures prises par le ministre chargé des collectivités territoriales nécessaires au rétablissement de l’équilibre financier du fonds DIFE, prévu à l’article 8 de la loi, n’a toujours pas été pris. Ce point avait constitué un point d’attention particulier pour notre commission et notre assemblée, qui souhaitent, par l’association du conseil national de la formation des élus locaux (CNFEL) à cette procédure, s’assurer qu’en cas de déséquilibre du fonds DIFE, le retour à l’équilibre financier ne s’opérerait pas au détriment des droits des élus locaux. Le déficit a en effet atteint 12 millions d’euros en 2019, avant de s’élever à 25 millions d’euros en 2020, mais le Gouvernement a annoncé un retour à l’équilibre en 2025.

Autre mesure manquante, le décret relatif à l’information annuelle des élus locaux sur l’existence de leur compte DIFE, prévu à l’article 9 de la loi. Plus précisément, une disposition réglementaire a certes été prévue, mais elle ne consiste qu’à renvoyer les modalités concrètes de cette information à la convention triennale d’objectifs et de performance entre l’État et la Caisse des dépôts et consignations, laquelle gère le DIFE. Or le marché de la formation peut s’avérer prédateur et il importe que les élus locaux bénéficient dans ce cadre de la meilleure information possible.

En dernier lieu, je note que le décret définissant le contenu et les modalités d’inscription à des modules de formations élémentaires, proposées aux élus en début de mandat et particulièrement nécessaires à l’exercice de celui-ci, n’a pas été publié. Je le déplore, ce point ayant également constitué l’un des sujets que j’avais particulièrement portés. Sur 510 000 élus locaux éligibles, seuls 8 000 en 2019 et 13 000 en 2020, soit moins de 3 % avaient suivi des formations mais les tarifs peuvent être très élevés, certaines formations ayant affiché par le passé un prix de journée dépassant le millier

d'euros. Nous sommes en 2022 : les « nouveaux » élus ne le sont plus et ont dû se débrouiller sans ce kit de survie... Mais il ne faudrait pas pour autant attendre 2026 pour le publier.

Enfin, dans un monde de la formation manquant de transparence, nous avons voulu être particulièrement vigilants sur la question de la sous-traitance. Nous avons donc prêté une attention particulière aux dispositions en la matière, afin d'éviter un contournement par la sous-traitance des nouvelles obligations imposées aux organismes de formation, caractéristique du cadre législatif et réglementaire antérieur, qui permettait à de grosses structures dites « porte-avions » de sous-traiter parfois en deuxième ou troisième rang des prestations à des acteurs dont les qualifications n'avaient pas été vérifiées. Cela méritait un encadrement plus serré. Nous avons donc interdit la sous-traitance de second rang et plafonné le recours à la sous-traitance pour une prestation à un montant de 20 % des frais pédagogiques associés à cette formation.

Toutefois, un nouvel arrêté pris le 24 février 2022 rehausse ce plafond à 45 % des frais pédagogiques. C'est que les associations départementales de maires, habilitées en tant qu'organismes de formation, ont régulièrement besoin de recourir à d'autres organismes de formation. Si cette évolution est donc compréhensible, nous souhaitons attirer votre attention sur ce pourcentage important, qui doit être surveillé : un rehaussement excessif de ce plafond dévitaliserait le dispositif et pourrait s'avérer contraire à l'intention du législateur. Nous avons donc besoin d'une évaluation régulière – tant quantitative que qualitative – des effets de cette loi si importante pour les droits des élus, dans l'ensemble de ces aspects, par le Gouvernement.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur de la loi relative au Parquet européen. – Monsieur le président, vous m'avez demandé de dresser le bilan de l'application de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée, dont j'avais été le rapporteur.

Ce texte comportait trois parties : la principale consistait en la mise en œuvre du Parquet européen à l'intérieur de notre système judiciaire ; une autre partie était en quelque sorte la réponse de Mme Belloubet à la volonté du Président de la République, après la catastrophe de Lubrizol, de renforcer le droit de l'environnement en créant des pôles spécialisés en cette matière ; enfin, il comportait des mesures diverses.

Le Parquet européen fonctionne depuis le 20 novembre 2021 pour 22 États membres sur 27, avec à sa tête Mme Laura Codruța Kövesi, et en son sein un parquetier français, M. Frédéric Baab.

Cinq magistrats et quatre greffiers ont été recrutés. On peut parler d'un démarrage très doux, serein, puisque, à la fin de 2021, cinq dossiers

seulement avaient été repris par le pôle parisien du Parquet européen. On est loin des 60 à 100 dossiers évoqués dans l'étude d'impact du projet de loi !

Sur cette partie, les dispositions d'application procédurale ont été prises et la loi est bien appliquée.

S'agissant des pôles environnementaux - dont la création était justifiée par le soupçon que les juridictions, qui traitent très peu de dossiers en cette matière, ne les appréhendaient pas avec toute l'attention attendue par la société -, les dispositions d'application sont intervenues pour désigner les juridictions compétentes. Il manque en revanche les deux décrets en Conseil d'État prévus, l'un sur la commission devant apprécier quels sont les inspecteurs de l'Office français de la biodiversité (OFB) qui pourraient se voir confier la qualité d'officier de police judiciaire, et l'autre précisant à quelles conditions ces inspecteurs pourraient être habilités à exercer des missions de police judiciaire.

C'est un sujet à suivre dans les mois qui viennent. Les décrets doivent être rédigés conjointement par les ministères de la justice et de l'environnement - avec les joies bien connues des relations entre ministères... Ce n'est pas un hasard si les textes tardent à venir : les inspecteurs qui seront habilités officiers de police judiciaire et qui pourront mener, par exemple, des perquisitions sont des fonctionnaires très éloignés de l'univers des enquêtes judiciaires. Notre commission ne manquera pas d'être attentive à ce dossier.

S'agissant des dispositions diverses, il manque un ou deux textes d'application, mais ils devraient être rédigés rapidement.

Monsieur le président, votre groupe était très opposé à une disposition de la loi Macron qui confiait la gestion de la caisse de compensation par laquelle les grandes études notariales urbaines aident les petites études rurales non plus à la profession, mais à une société de financement mixte, en vertu de règles fixées par l'Autorité de la concurrence. La loi de 2020 a complètement détricoté ces dispositions, et la profession a repris le contrôle de cette caisse.

Il ne reste qu'une disposition manquante concernant les commissaires de justice, dont nous savons que la mise en place est un peu laborieuse.

Mme Catherine Di Folco. - Monsieur le président, vous nous avez indiqué que le Gouvernement avait pris 27 ordonnances ; combien d'entre elles ont-elles été ratifiées ? Il serait utile de le savoir avant la séance avec le ministre...

M. François-Noël Buffet, président. - Nous regarderons ce point d'ici là.

**COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF
À LA BIOÉTHIQUE**

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE	801
I. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE À LA COMMISSION SPÉCIALE « BIOÉTHIQUE »	805
II. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI N° 2021-2017 DU 2 AOÛT 2021 RELATIVE À LA BIOÉTHIQUE	805

I. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE À LA COMMISSION SPÉCIALE « BIOÉTHIQUE »

Déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 24 juillet 2019 et adopté définitivement par l'Assemblée nationale en dernier mot le 29 juin 2021, la loi comprend diverses dispositions relatives à la bioéthique (extension de l'assistance médicale à la procréation, autoconservation des gamètes, encadrement du don de corps à des fins d'enseignement, *etc.*). Son parcours législatif de près de deux ans témoigne de la sensibilité du sujet et probablement d'un souci du consensus plus marqué que pour l'examen d'autres textes, malgré un recours à la procédure du dernier mot.

Le texte a été examiné au Sénat par une commission spéciale où étaient représentées deux commissions permanentes : la commission des lois et la commission des affaires sociales.

De même, le secrétariat associait des fonctionnaires de ces deux commissions entre lesquels les articles de la loi ont été répartis selon le domaine de compétence pour assurer un suivi d'application efficace.

II. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI N° 2021-2017 DU 2 AOÛT 2021 RELATIVE À LA BIOÉTHIQUE

Composée de quarante-trois articles, la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique a principalement visé à :

- élargir l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes et aux femmes seules (article 1^{er});
- autoriser l'autoconservation des gamètes (article 3) ;
- ouvrir le droit d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur d'accéder à ses origines (article 5) ;
- permettre d'établir la filiation des enfants nés par recours à l'assistance médicale à la procréation par un couple de femmes ou par une femme non mariée (article 6) ;
- étendre le don croisé d'organes à plus de deux paires de donneurs/receveurs pour améliorer l'accès à la greffe (article 8) ;
- encadrer le don de corps à des fins d'enseignement médical et de recherche (article 13) ;
- autoriser la réalisation d'examens de génétique sur une personne décédée ou hors d'état d'exprimer sa volonté au profit de sa parentèle et prévoir les modalités d'information de la parentèle (articles 14, 15 et 16) ;
- mettre en place les garanties entourant le recours à des traitements algorithmiques de données massives en santé (article 17) ;

- différencier les régimes juridiques d'autorisation s'appliquant à l'embryon et aux cellules souches embryonnaires (articles 20 et 21) ;

- améliorer la prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital et adapter les règles de déclaration de sexe à l'état civil (article 30) ;

- habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance notamment pour adapter le droit national dans le domaine des dispositifs médicaux, des recherches impliquant la personne humaine et des médicaments de thérapie innovante (article 40).

43 mesures étaient attendues pour l'application de ce texte, dont 18 avaient été prises au 31 mars 2022, soit un taux d'application de 42 %.

Aucune des 6 demandes de rapport formulées dans la loi n'avait, à cette même date, été suivie d'effet.

a) Extension de l'assistance médicale à la procréation (AMP) et autres dispositions relatives à la procréation

Le décret du 28 septembre 2021¹ a rendu applicable les **articles 1^{er} et 3 du texte, relatifs à l'assistance médicale à la procréation (AMP) et à l'autoconservation des gamètes**. L'AMP, jusqu'alors réservée aux couples hétérosexuels présentant une infertilité pathologique, est désormais ouverte aux couples de femmes et aux femmes célibataires sans motif médical. Le décret fixe d'abord les conditions d'âge limite pour bénéficier :

- d'un **prélèvement ou d'un recueil de ses gamètes à des fins d'AMP jusqu'au 43^e anniversaire pour la femme et jusqu'au 60^e anniversaire pour l'homme** ;

- d'une **autoconservation de ses gamètes à des fins d'AMP : du 29^e au 37^e anniversaire pour la femme et du 29^e au 45^e anniversaire pour l'homme** ;

- d'une **insémination artificielle, de l'utilisation des gamètes ou des tissus germinaux et du transfert d'embryon : jusqu'au 45^e anniversaire chez la femme ayant vocation à porter l'enfant, et jusqu'au 60^e anniversaire pour le membre du couple n'ayant pas vocation à porter l'enfant**.

Un arrêté du même jour² fixe en outre les règles de bonnes pratiques cliniques et biologiques d'AMP.

Par ailleurs, **l'autoconservation des gamètes en dehors de tout motif médical devient possible pour les femmes comme pour les hommes**.

¹ Décret n° 2021-1243 du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation.

² Arrêté du 28 septembre 2021 relatif aux règles de bonnes pratiques cliniques et biologiques d'assistance médicale à la procréation.

Un arrêté du 26 octobre 2021¹ fixe **l'âge limite de conservation des gamètes et tissus germinaux à des fins d'AMP à 45 ans chez la femme non mariée ou au sein d'un couple qui a vocation à porter l'enfant, et à 60 ans pour le membre du couple n'ayant pas vocation à porter l'enfant**. Passé cette limite d'âge, l'utilisation des tissus germinaux ainsi conservés ne peut être poursuivie qu'à des fins de restauration de la fonction hormonale, jusqu'à 49 ans révolus.

L'**article 2** exigeait du Gouvernement la remise d'un rapport relatif à la structuration des centres d'assistance médicale à la procréation, à leurs taux de réussite respectifs et à l'opportunité d'une évolution structurelle. Il n'a pas été remis.

En application de l'**article 4**, un arrêté conjoint des ministres chargés de l'éducation nationale, de la santé, de la recherche et de l'écologie devait définir les mesures nationales et pluriannuelles d'organisation concernant la prévention et l'éducation du public, l'information sur la fertilité féminine et masculine, la formation des professionnels de santé et la coordination en matière de recherche et de protocolisation pour lutter contre toutes les causes d'infertilité, notamment comportementales et environnementales. Il n'a pas été publié.

b) La filiation des enfants nés du recours à une assistance médicale à la procréation (AMP) par un couple de femmes

L'article 6 permet d'établir **la filiation à l'égard de la mère d'intention** d'un enfant né du recours à une **AMP avec tiers donneur** par un **couple de femmes**.

Celle-ci s'établit désormais par la voie de la « *reconnaissance conjointe* », nouveau mode d'établissement de la filiation figurant aux articles 342-11 et 342-12 du code civil, alors qu'**auparavant seule la voie de l'adoption était possible**. Cette reconnaissance conjointe se fait de manière **anticipée avant la conception de l'enfant**, devant notaire et par les deux femmes, même si **elle n'établit la filiation qu'à l'égard de la mère d'intention**.

La filiation de la mère qui accouche de l'enfant reste en effet établie dans les conditions du droit commun de l'article 311-25 du code civil par sa désignation dans l'acte de naissance, **tout comme**, d'ailleurs, **celle de la femme seule qui recourt à une AMP**.

La circulaire du 21 septembre 2021 émise par le garde des Sceaux confirme en outre que cette reconnaissance conjointe **produit ses effets en**

¹ Arrêté du 26 octobre 2021 fixant la limite d'âge pour la conservation des gamètes et des tissus germinaux recueillis ou prélevés en application de l'article L. 2141-11 du code de la santé publique.

France lors de la déclaration de naissance de l'enfant que l'AMP ait été réalisée en France ou à l'étranger¹.

Ces dispositions étant **d'application directe**, les notaires ont déjà pu potentiellement enregistrer des reconnaissances conjointes au moment du consentement à l'AMP, dès lors que celle-ci a pu concrètement être proposée aux couples de femmes au mois d'octobre 2021². En application de l'article A. 444-84-1 du code de commerce, cet acte notarié donne lieu à la perception d'un **émolument fixe de 75,46 euros**³. Les premiers cas d'établissement de filiation *via* reconnaissance conjointe n'interviendront nécessairement qu'à partir du second semestre 2022, une fois les premiers bébés issus des nouvelles AMP nés.

Le IV du même article 6 créé un dispositif transitoire permettant aux **couples de femmes ayant eu recours à une AMP à l'étranger avant l'entrée en vigueur de la loi bioéthique**, de faire une **reconnaissance conjointe** devant notaire, laquelle établit la filiation à l'égard de la femme qui n'a pas accouché, sous le contrôle du procureur de la République. Ce dispositif suppose **l'accord des deux femmes**⁴ et **cessera de s'appliquer le 4 août 2024**. Au-delà de ce délai, seule une procédure d'adoption classique sera possible.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-290 du 1^{er} mars 2022 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil a apporté les coordinations réglementaires requises par ces évolutions législatives.

Il reste toutefois au Gouvernement à prendre les ordonnances prévues par l'article 40 de la loi, qui vise notamment à assurer les coordinations et extensions requises dans les territoires ultra marins.

c) L'encadrement de la gestation pour autrui

L'article 7 précise les **conditions dans lesquelles les actes de l'état civil faits en pays étranger font foi**. Selon l'article 47 du code civil, ils peuvent être **transcrits sur les registres français dès lors qu'ils ne sont pas irréguliers, falsifiés ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité**.

¹ Circulaire du 21 septembre 2021 de présentation des dispositions en matière d'assistance médicale à la procréation issues de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

² Publication du décret n° 2021-1243 du 28 septembre 2021 fixant les conditions d'organisation et de prise en charge des parcours d'assistance médicale à la procréation.

³ Arrêté du 9 décembre 2021 modifiant les tarifs règlementés des notaires pour l'application de l'article 6 de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et pour la reconnaissance de paternité ou de maternité prévue à l'article 316 du code civil.

⁴ L'article 9 de la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption permet à la mère d'intention d'adopter l'enfant lorsque la mère qui a accouché s'oppose à la reconnaissance conjointe.

Aux termes de la modification introduite par l'article 7 de la loi, cette réalité « *est appréciée au regard de la loi française* », dans l'objectif d'empêcher la transcription automatique et complète¹ d'actes de naissance d'enfants nés par gestation pour autrui (GPA) à l'étranger alors que cette pratique est prohibée en France (article 16-7 du code civil).

Cette **modification d'application directe** qui s'applique **sans distinction à tout acte de l'état civil des Français et des étrangers fait en pays étranger** n'a toutefois fait l'objet d'**aucune explicitation par voie de circulaire**.

d) L'accès aux origines d'une personne conçue dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation par recours à un tiers donneur

L'article 5 permet aux **personnes issues d'une AMP avec don de gamètes et d'embryons**, qui en exprimeraient la volonté à **partir de leur majorité, d'accéder à certaines informations ou à l'identité de leur donneur**.

Ce droit d'accès concerne **tant les enfants nés après l'entrée en vigueur de l'article 5, que ceux déjà nés**. Dans cette dernière hypothèse, l'effectivité du droit d'accès dépendra de **l'accord du donneur** qui sera interrogé au moment de la demande ou pourra se manifester auprès du centre d'étude et de conservation des œufs et du sperme humains (CECOS) où il a procédé au don.

(1) Un dispositif censé entrer en vigueur le 1^{er} septembre 2022 au plus tard...

À compter du 1^{er} septembre 2022, la loi conditionne le don de gamètes ou d'embryons à **l'acceptation préalable du tiers donneur** de la communication de **ses données non identifiantes et de son identité**. En cas de refus, le candidat donneur ne pourra procéder au don.

Toutes ces données devront être recueillies par le médecin du CECOS au moment du consentement au don. Les données non identifiantes sont définies par l'article L. 2143 3 du code de la santé publique et doivent être précisées par un décret en Conseil d'État. Il s'agit de l'âge, de l'état général tel que décrit au moment du don, des caractéristiques physiques, de la situation familiale et professionnelle du donneur, de son pays de naissance et de ses motivations.

L'article 5 prévoit également la création, au 1^{er} septembre 2022 :

- d'une **base unique de données relatives aux tiers donneurs, à leurs dons et aux personnes nées à la suite de ces dons**, dont le traitement sera confié à l'Agence de la biomédecine. Dans ce cadre, elle assurera la mise

¹ En particulier la transcription de la filiation à l'égard de la mère qui n'a pas accouché ou d'un second père.

en réseau des CECOS et élaborera un système d'information garantissant la qualité et la sécurité des données recueillies ;

- **d'une commission *ad hoc***, présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et placée auprès du ministre de la santé, qui servira d'**interface entre l'Agence de la biomédecine et les personnes conçues par AMP avec donneur** qui voudraient exercer leur droit d'accès aux origines. Elle ne pourra apprécier l'opportunité des demandes, mais sera « chargée d'y faire droit » sous réserve de leur recevabilité.

Il est prévu qu'un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de cet article soit remis au plus tard le 31 décembre 2025 au Parlement.

(2) ... qui nécessite la publication de très nombreuses dispositions réglementaires non parues à ce jour

Le Gouvernement a annoncé dans son échéancier la publication des décrets d'application en janvier ou février 2022. À ce jour, **aucun n'a été publié.**

Nombreuses sont pourtant les dispositions qui en dépendent. Sont ainsi attendus un ou plusieurs décrets en Conseil d'État après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour :

- déterminer la nature des données non identifiantes ; les modalités de recueil de l'identité des enfants nés de dons ; la nature des documents à joindre à la demande d'accès aux origines ; la composition et le fonctionnement de la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur ;

- fixer la durée de conservation des données traitées par l'Agence de biomédecine et qui sont relatives aux tiers donneurs à leurs dons et aux personnes nées à la suite de ces dons, ainsi qu'à l'identité des personnes ou des couples receveurs ;

- déterminer les conditions d'utilisation et de consultation par la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur et par le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles – qui traite lui des demandes d'accès aux origines des enfants nés sous X – du répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) ;

- fixer la durée de conservation des demandes d'accès des personnes issues de don.

Un décret en Conseil d'État doit également définir les conditions dans lesquelles les tiers donneurs qui ont procédé à des dons sous l'empire de l'ancienne législation peuvent consentir à la communication de leurs données non identifiantes et de leur identité aux personnes issues de leur don à leur majorité.

Enfin un décret simple est censé fixer une date, postérieure au 1^{er} septembre 2022, à partir de laquelle ne seront plus utilisés que les

gamètes et embryons de donneurs ayant accepté de donner accès à leur identité et leurs données non identifiantes, les stocks constitués sous l'ancien régime de l'anonymat et pour lesquels les donneurs ne seraient pas manifestés auprès des CECOS comme acceptant le nouveau régime d'accès aux origines étant alors détruits.

À ce jour, aucun décret n'étant encore paru, il semble **peu probable que la commission d'accès aux données non identifiantes et à l'identité du tiers donneur soit en bon état de marche dès le 1^{er} septembre 2022** pour traiter des premières demandes d'accès des personnes adultes nées d'AMP avec don, qui sont pourtant celles qui ont milité pour l'adoption de cet article.

e) Les dispositions en matière de dons d'organes, tissus, cellules et autres

(1) Le don croisé d'organes

Le décret du 10 décembre 2021¹ a rendu applicable l'article 8, relatif au don croisé d'organes. Il étend d'abord l'information délivrée par les médecins traitants ou ceux des établissements d'enseignement sur le don d'organes à des fins de greffe aux personnes âgées « *d'au moins seize ans* », et non plus « *de seize à vingt-cinq ans* », conformément à l'article 9 de la loi. Il organise **l'information spécifique du donneur sur les évolutions du recours au don croisé d'organes** et notamment la possibilité de recourir à un organe prélevé sur une personne décédée en substitution au prélèvement de l'un des donneurs vivants, afin d'augmenter les possibilités d'appariement.

Le décret fixe en outre les modalités de consentement : le donneur consentant au don croisé d'organes devra saisir le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se situe l'établissement de santé où le prélèvement est envisagé, soit l'établissement de santé où le receveur est hospitalisé ou, si le donneur réside en France, son lieu de résidence. **Sont enfin précisées les modalités d'organisation des comités d'experts chargés d'autoriser les prélèvements** par l'Agence de la biomédecine et les conditions de fonctionnement de ces comités.

(2) Le cas particulier des dons par des mineurs ou des majeurs protégés

L'article 10, d'application directe, tend à autoriser **les prélèvements de cellules souches hématopoïétiques sur un mineur ou un majeur protégé** lorsque le receveur est un parent ou, s'agissant de la personne protégée, la personne exerçant la mesure de protection ou un descendant ou un collatéral de la personne chargée de la mesure de protection, **en prévoyant un mécanisme particulier de représentation par un administrateur *ad hoc*.**

¹ Décret n° 2021-1627 du 10 décembre 2021 relatif au don d'organes.

Un décret du 10 décembre 2021¹ est venu expliciter dans la partie réglementaire du code de la santé publique la **procédure à suivre auprès du président du tribunal judiciaire ou du juge des tutelles²** et le **rôle de l'administrateur ad hoc** vis-à-vis du comité d'experts donneur vivant.

Ce décret prévoit la possibilité pour le président du tribunal judiciaire ou le juge des tutelles d'exclure, par décision motivée, tout ou partie des pièces composant l'avis du comité d'experts, lorsque la demande de consultation émane du mineur ou du majeur protégé et que cette consultation est susceptible de lui causer un préjudice psychique grave.

L'article 11 tend à autoriser les majeurs bénéficiant d'une protection juridique avec représentation relative aux biens ou assistance à faire des dons d'organes, de tissus et de cellules, les majeurs protégés avec représentation relative à la personne restant exclus de ces dons. Il vise également à soumettre tous les majeurs protégés – quel que soit leur protection juridique – au régime de droit commun du prélèvement d'organes *post mortem*³. Cet article également d'application directe n'a pas fait l'objet de décret.

(3) Le don de sang

L'article 12 de la loi, introduit par le Sénat, permet aux majeurs bénéficiant d'une protection juridique avec représentation aux biens ou assistance à faire des dons du sang⁴.

Les députés ont souhaité inscrire dans la loi le principe selon lequel **seule la nécessité de protéger le donneur ou le receveur pouvait justifier des différences de traitement**. Ils ont introduit à l'article L. 1211-6-1 du code de la santé publique, un renvoi exprès à l'arrêté du ministre chargé de la santé pris après avis du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) fixant les critères de sélection des donneurs de sang.

Cet arrêté qui existait déjà a été modifié par un nouvel arrêté publié le 11 janvier 2022⁵ qui a **supprimé la période d'abstinence de quatre mois** précédemment exigée des hommes ayant eu une relation exclusive avec un autre homme.

¹ Décret n° 2021-1626 du 10 décembre 2021 relatif au prélèvement de cellules souches hématopoïétiques sur un mineur au bénéfice de ses père ou mère ou sur un majeur faisant l'objet d'une mesure de protection avec représentation relative à sa personne.

² Respectivement pour le mineur ou le majeur protégé.

³ Disposition contre laquelle le Sénat avait voté, estimant que le consentement éclairé des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection avec représentation à la personne ne peut être présumé.

⁴ Le Sénat avait également souhaité ouvrir le don du sang aux mineurs de 17 ans, disposition qui a finalement été refusée par les députés.

⁵ Arrêté du 11 janvier 2022 modifiant l'arrêté du 17 décembre 2019 fixant les critères de sélection des donneurs de sang.

(4) Le don de corps à des fins d'enseignement médical et de recherche

L'article 13 vise à **encadrer dans le code de la santé publique** - à l'instar des dons d'éléments et produits du corps humains - **le don du corps, ainsi que l'activité des établissements pouvant recevoir ces dons.**

Le Gouvernement avait profité de la première lecture en cours devant le Sénat pour **faire adopter en urgence un amendement** à cette fin, après la révélation, fin 2019, des **dérives du centre de l'université Paris Descartes** qui a été définitivement fermé depuis.

L'article L. 1261-1 du code de la santé publique soumet désormais les centres de don de corps à autorisation de leurs ministres de tutelle (généralement, le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche) et renvoie à un **décret en Conseil d'État le soin de fixer leurs conditions d'ouverture, d'organisation et de fonctionnement.** Ce décret doit également préciser les conditions de restitution des corps ayant fait l'objet d'un don en prenant en compte la volonté du donneur ainsi qu'en informant et en associant sa famille aux décisions.

Le Gouvernement avait annoncé une prévision de publication en février 2022. **Le décret d'application a finalement été publié le 28 avril 2022¹.** Il crée les articles. R. 1261-1 à R. 1261-33 du code de la santé publique².

Il prévoit que les activités d'enseignement médical et de recherche doivent en principe être **réalisées dans un délai maximal de deux ans** suivant l'accueil du corps dans l'établissement et qu'à l'issue de ces activités, le corps fait l'objet d'une **opération funéraire** prenant en compte la volonté du donneur ou de sa famille qui doit être informée, sauf opposition du donneur, de la possibilité de **demander la restitution du corps ou de ses cendres** (ou au contraire du caractère impossible de cette restitution compte tenu de l'activité pratiquée). Enfin, l'établissement doit organiser chaque année une **cérémonie du souvenir en hommage aux donateurs.**

Le décret d'application fixe également les **règles de gouvernance et de fonctionnement** de la structure d'accueil des corps au sein de l'établissement autorisé à cet effet. Il prévoit la nomination d'un **responsable, assisté d'un comité d'éthique, scientifique et pédagogique,** saisi pour avis de tous programmes de formation médicale et programmes de recherche qui impliquent une utilisation d'un corps et des projets de formation impliquant une segmentation du corps ou une sortie temporaire du corps en dehors de la structure d'accueil, ainsi que des projets de recherche. En cas d'avis favorable du comité, le responsable conserve **la possibilité de refuser l'accès à un corps s'il considère que les garanties éthiques et de conservation ne sont pas réunies.**

¹ Décret n° 2022-719 du 27 avril 2022 relatif au don de corps à des fins d'enseignement médical et de recherche.

² Ce décret n'a pas été pris en compte dans le décompte des décrets prévus intervenus car il a été publié postérieurement à la période de référence.

Par ailleurs, le décret fixe les modalités selon lesquelles **l'autorisation ministérielle** peut être **accordée pour cinq ans, suspendue ou retirée** par décision des ministres de tutelle de l'établissement hébergeant une structure d'accueil des corps. Les établissements en activité disposent désormais d'un délai de six mois, **jusqu'au 28 octobre 2022**, pour déposer une demande d'autorisation auprès de leur ministre de tutelle.

Enfin, le décret précise que les frais afférents à l'acheminement du corps sont **intégralement pris en charge par l'établissement bénéficiaire du don**, ce qui lève une ambiguïté qui existait, conformément à l'intention du rapporteur de l'Assemblée nationale (seuls les frais d'inhumation ou de crémation étaient précédemment expressément mentionnés).

L'encadrement des centres habilités à recevoir des corps à des fins d'enseignement médical et de recherche a ainsi été rendu **effectif plus de deux ans après le scandale du « charnier de Descartes », ce qui paraît tardif compte tenu des importants enjeux éthiques soulevés et de la souffrance des familles.**

f) La réalisation d'examens de résultat génétiques sur une personne décédée ou hors d'état d'exprimer sa volonté

À l'article 14, les **nouvelles dispositions relatives à l'examen des caractéristiques génétiques chez les personnes hors d'état d'exprimer leur volonté restent inapplicables, faute de publication du décret en Conseil d'État**, prévu pourtant pour janvier 2022.

N'ont pas non plus été publiés les deux arrêtés du ministre chargé de la santé également nécessaires à l'application de cet article : le premier, sur proposition de l'Agence de la biomédecine, doit fixer les critères déterminant les situations médicales justifiant, chez une personne hors d'état d'exprimer sa volonté, la réalisation d'un examen de ses caractéristiques génétiques à des fins médicales dans l'intérêt des membres de sa famille. Le second, pris après avis de l'Agence de la biomédecine, de la Haute autorité de santé et des représentants des établissements de santé et des laboratoires de biologie médicale définit les règles de bonne pratique en matière de conservation et de traçabilité des échantillons biologiques humains prélevés à des fins diagnostiques ou thérapeutiques ou à l'occasion d'une autopsie réalisée à des fins médicales.

À l'article 15, un décret devait préciser les conditions dans lesquelles le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) porterait à la connaissance des personnes susceptibles d'être concernées l'existence d'une information médicale à caractère familial lorsqu'est diagnostiquée chez une personne une anomalie génétique pouvant être responsable d'une affection grave justifiant de mesures de prévention. Pour la bonne application du dispositif, un décret en Conseil d'État pris après avis de la Cnil devait en outre fixer les conditions d'utilisation par le CNAOP du numéro des personnes inscrites au répertoire national

d'identification des personnes physiques. Ces textes, prévus pourtant pour janvier 2022, n'ont pas encore été publiés.

g) L'encadrement du recours à l'intelligence artificielle et aux neurosciences dans le domaine de la santé

L'article 17 institue un **cadre juridique pour l'utilisation d'un traitement algorithmique de données massives** lors de la réalisation d'un acte médical.

Il est inapplicable, faute de parution de l'arrêté du ministre chargé de la santé établissant, après avis de la Haute Autorité de santé et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la nature des dispositifs médicaux concernés et leurs modalités d'utilisation.

L'article 18 **interdit le recours à l'imagerie cérébrale fonctionnelle**, jusqu'alors autorisée par l'article 16-14 du code civil à des fins médicales, de recherche scientifique ou dans le cadre d'expertises judiciaires avec le consentement exprès de la personne concernée. Il est **d'application directe**.

L'article 19 confère au ministre de la santé **le pouvoir d'interdire par décret, en cas de danger grave ou de suspicion de danger grave**, les actes, procédés, techniques ou équipements qui ont pour objet de modifier l'activité cérébrale. **D'application directe**, ce dispositif n'a **pas encore été utilisé** par le ministre.

h) Régime juridique des recherches sur l'embryon et de la médecine génomique

Les dispositions du titre IV, relatif aux recherches sur l'embryon, les cellules souches et à la médecine génomique, ont été rendues partiellement applicables.

Le décret du 1^{er} mars 2022¹ a fixé les délais, exigés par les articles 20 et 21, dans lesquels le directeur général de l'Agence de la biomédecine peut s'opposer, dans les conditions prévues respectivement par ces articles, à la réalisation d'un protocole de recherche conduit sur les cellules souches embryonnaires d'une part ou sur les cellules souches pluripotentes induites d'autre part : à compter de la date à laquelle le dossier est complet, la recherche pourra débuter, faute d'opposition du directeur, au bout de deux mois dans le premier cas², quatre mois dans le second³.

Le décret du 30 décembre 2021 précité⁴ a également rendu partiellement applicable l'article 22 en fixant les conditions dans lesquelles

¹ Décret n° 2022-294 du 1^{er} mars 2022 relatif à la recherche sur l'embryon humain, les cellules souches embryonnaires humaines et les cellules souches pluripotentes induites humaines.

² Article R. 2151-12-3 du code de la santé publique.

³ Article R. 2151-12-7 du code de la santé publique.

⁴ Décret n° 2021-1933 du 30 décembre 2021 fixant les modalités d'autorisation des activités d'autoconservation des gamètes pour raisons non médicales en application de l'article L. 2141-12 du

il est mis fin à la conservation des embryons si sa durée excède cinq ans. Il fixe ainsi plus précisément les modalités de consultation annuelle des membres du couple ou de la femme non mariée dont les embryons sont conservés¹, mais l'arrêté du ministre chargé de la santé auquel il renvoie pour l'élaboration du modèle de la consultation annuelle, lui, n'a pas encore été publié.

Reste toutefois à rendre applicable l'article 24, dont le onzième alinéa nécessite un décret pour fixer les modalités d'information des personnes concernées par un examen de leurs caractéristiques génétiques à des fins de recherche scientifique et celles permettant l'expression de leur opposition.

i) Amélioration de la qualité et de la sécurité des pratiques bioéthiques et des soins

(1) Qualité des pratiques dans le domaine bioéthique

Un décret en Conseil d'État devait, à **l'article 25**, préciser les modalités d'information de l'autre membre du couple sur le résultat des examens de médecine fœtale. Prévu pour février 2022, il n'a pas été pris.

L'article 27 est également inapplicable, faute de publication des textes prévus. D'une part, les **modalités d'organisation du dépistage néonatal des maladies rares** exigeaient un arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale après avis de l'Agence de la biomédecine et de la Haute autorité de santé. D'autre part, un décret en Conseil d'État devait préciser **l'adaptation des dispositions générales relatives à l'examen des caractéristiques génétiques** exigées, le cas échéant, par un tel dépistage néonatal.

L'article 29 reste lui aussi inapplicable, faute de publication du décret en Conseil d'État pour préciser les dispositions relatives à l'interruption volontaire de grossesse pour motif médical.

(2) La prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital

L'article 30 tend à améliorer la prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital. Il comprend deux volets.

Le premier, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale, dispose que ces enfants doivent être **systématiquement orientés vers les centres de référence des maladies rares des maladies rares spécialisés**, afin qu'ils puissent être pris en charge après la concertation d'une équipe pluridisciplinaire spécialisée qui établit le diagnostic ainsi que les

code de la santé publique et portant diverses adaptations de la partie réglementaire du même code au regard des dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

¹ Article R. 2141-23-1 du code de la santé publique.

propositions thérapeutiques possibles, y compris d'abstention thérapeutique, et leurs conséquences prévisibles, le tout en application du principe de proportionnalité.

Ce dispositif n'est **pas applicable en l'état** puisque la prise en charge des enfants doit se faire « *dans les conditions prévues à l'article L. 1151-1 [du code de la santé publique]* », ce qui suppose un arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, après avis de la Haute Autorité de santé. Cet arrêté est censé fixer les règles relatives à la formation et la qualification des professionnels pouvant prescrire les actes ou procédés mis en œuvre, les conditions techniques de leur réalisation, voire des règles de bonne pratique.

L'article 30 prévoit qu'un **rapport relatif à l'activité et au fonctionnement des centres de référence des maladies rares compétents** concernant la prise en charge des personnes présentant des variations du développement génital en France doit être transmis au Parlement dans les dix-mois de la publication de cet arrêté.

Le second volet, ajouté en deuxième lecture, toujours par l'Assemblée nationale, vise à **faciliter la déclaration ou la rectification du sexe des enfants présentant des variations du développement génital à l'état civil** :

- en faisant figurer dans le code civil la possibilité d'un **report de trois mois de la mention du sexe à l'état civil** avec l'autorisation du procureur de la République¹ ;

- en mentionnant expressément la variation du développement génital comme **motif recevable pour obtenir la rectification du sexe et du prénom** par ordonnance du président du tribunal judiciaire dans le cadre de la procédure de l'article 99 du code civil.

Ces dispositions relatives à l'état civil sont **d'application directe**.

Un décret du 1^{er} mars 2022² est toutefois venu apporter un **complément longtemps réclamé par les familles désireuses de mieux protéger la vie privée de leur enfant**. Il prévoit qu'en cas de rectification d'une erreur ou d'une omission relative au sexe (et, le cas échéant, au prénom) les **copies intégrales d'état civil** ne font apparaître la mention de cette erreur ou de cette omission ainsi que sa rectification **que sur autorisation du procureur de la République**. La rédaction précédente³ était plus restrictive et ne concernait que les erreurs ou omissions matérielles, ce qui ne couvrait pas les variations au cours de la vie de l'enfant.

¹ Lorsque cette possibilité est utilisée, le procureur pourrait également, à la demande des représentants légaux de l'enfant, rectifier le ou les prénoms déclarés à la naissance.

² Décret n° 2022-290 du 1^{er} mars 2022 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil.

³ Article 38 du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil.

(3) Optimisation de l'organisation des soins

Le décret du 16 février 2022¹ a rendu applicable l'article 36 en précisant qu'il peut être recouru à la préparation, la distribution et l'administration des médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement dans le cadre de la même intervention que celle du prélèvement des tissus ou des cellules autologues entrant dans leur composition.

Les autres dispositions de ce chapitre requérant des textes d'application restent cependant inapplicables.

L'article 32 est relatif aux conditions dans lesquelles le conseiller en génétique peut prescrire certains examens de biologie médicale dont les résultats sont communiqués à la personne concernée par un médecin sous la responsabilité duquel le conseiller intervient. Le décret en Conseil d'État pris après avis de l'Académie nationale de médecine censé préciser les conditions d'exercice d'un tel pouvoir prescripteur et de la communication des résultats, prévus pour janvier 2022, n'a pas encore été publié.

L'article 35 exigeait un décret pour préciser les modalités de recueil de selles d'origine humaine destinées à une utilisation thérapeutique, lequel, envisagé pour décembre 2021, n'a toujours pas été pris.

L'article 37 enfin, attend toujours le décret en Conseil d'État, prévu initialement en janvier 2022, censé fixer les critères de volume d'activité ou de qualité des résultats des examens génétiques d'une personne pouvant justifier le retrait de l'autorisation accordée à un laboratoire de biologie médicale.

j) Composition du conseil consultatif national d'éthique

Deux décrets tardifs datés du 28 mars 2022² ont rendu applicable l'article 38, relatif à la composition du comité consultatif national d'éthique. Sont ainsi précisés, outre les **modalités de respect de la parité au sein du comité**, les modes de propositions des :

- quinze personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence et de leur intérêt pour les problèmes d'éthique, lesquels sont proposées par le Premier ministre, les ministres chargés de la justice, de la recherche, de l'industrie, des affaires sociales, de l'éducation, du travail, de la santé, de la communication, de la famille et des droits des femmes ;

- des quinze personnalités appartenant aux secteurs de la recherche et de la santé : un membre de l'Académie des sciences proposé par son président, un membre de l'Académie nationale de médecine proposé par son

¹ Décret n° 2022-193 du 16 février 2022 relatif aux médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement.

² Décret n° 2022-437 du 28 mars 2022 relatif à la composition du comité consultatif national d'éthique et décret n° 2022-438 du 28 mars 2022 relatif à l'égal accès des femmes et des hommes au comité consultatif national d'éthique et à la composition du comité.

président, un représentant du Collège de France proposé par son administrateur, un représentant de l'institut Pasteur proposé par son directeur, et quatre chercheurs et deux ingénieurs de l'Inserm ou du CNRS ;

- des deux représentants d'associations de personnes malades et d'usagers du système de santé proposés par le président de l'Union nationale des associations agréées d'usagers du système de santé, d'un représentant d'associations de personnes handicapées proposé par le président du Conseil national consultatif des personnes handicapées, de deux représentants d'associations familiales proposé par le président du Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, et d'un représentant d'associations œuvrant dans le domaine de la protection des droits des personnes, proposés par le Défenseur des droits.

k) Adaptation du droit national dans le domaine des dispositifs médicaux, des recherches impliquant la personne humaine et des médicaments de thérapie innovante

L'article 40 habilitait le Gouvernement à adapter par ordonnance, dans un délai d'un an, les dispositions d'application du règlement européen du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux, entré en vigueur le 26 mai 2021.

L'ordonnance du 20 avril 2022¹ crée en conséquence un nouveau chapitre V dans le code de la santé publique relatif aux dispositions particulières applicables aux investigations cliniques, qui fait de **l'ANSM l'autorité compétente pour l'examen scientifique requis pour certaines investigations** et définit les modalités et critères d'évaluation, les conditions de réalisation des investigations ainsi que les sanctions encourues en cas de non-respect des obligations mentionnées dans ce chapitre.

Une distinction est en outre introduite entre les notions de dispositifs médicaux et d'accessoires, et il est renvoyé aux dispositions du règlement s'agissant des exigences relatives à la mise sur le marché, la mise en service et la mise à disposition sur le marché des dispositifs et de leurs accessoires, ainsi que les groupes de produits n'ayant pas de destination médicale dont la liste figure à l'annexe XVI du règlement – tels les lentilles de contact non correctrices, les produits de comblement des rides ou encore les appareils à visée amincissante.

Un pouvoir de contrôle est encore donné à la DGCCRF en matière de surveillance après commercialisation et en matière de surveillance du marché des produits, et les sanctions pénales et financières sont adaptées et actualisées aux nouvelles exigences du règlement.

¹ Ordonnance n° 2022-582 du 20 avril 2022 portant adaptation du droit français au règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux.

Le Gouvernement a enfin prévu des **dispositions transitoires pour l'application de l'ordonnance** selon la date de mise sur le marché du dispositif médical, ou selon la date de soumission des demandes d'autorisation et/ou d'avis auprès des autorités françaises pour les recherches impliquant la personne humaine portant sur des dispositifs médicaux.

Une dizaine de décrets sont attendus pour préciser les dispositions de l'ordonnance.

De nombreux dispositifs votés dans le cadre de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique ne sont pas applicables.

**COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF
À L'ACCÉLÉRATION ET À LA SIMPLIFICATION DE
L'ACTION PUBLIQUE**

SOMMAIRE

Pages

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À L'ACCÉLÉRATION ET À LA SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE ...	821
I. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE À LA COMMISSION SPÉCIALE « ASAP »	825
II. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI N° 2020-1525 DU 7 DÉCEMBRE 2020 D'ACCÉLÉRATION ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE	825

I. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE À LA COMMISSION SPÉCIALE « ASAP »

L'examen du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (dit « ASAP »), déposé en première lecture au Sénat le 5 février 2020, a été renvoyé à une commission spéciale. À l'issue d'une commission mixte paritaire conclusive, la loi a été promulguée le 7 décembre 2020. Sur les 149 articles du texte définitif, 26 ont été déclarés contraires à la Constitution par la décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020.

Le texte de la loi promulguée renvoie à 56 mesures d'application, dont 38 ont été prises au 31 mars 2022, soit un taux d'application de 68 %. Le suivi de l'application de cette loi dans le présent bilan est traité de manière thématique par chaque commission permanente concernée par des dispositions de la loi.

II. LE BILAN D'APPLICATION DE LA LOI N° 2020-1525 DU 7 DÉCEMBRE 2020 D'ACCÉLÉRATION ET DE SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

A. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU SUIVI DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

La commission des affaires économiques est chargée du contrôle de 41 des 149 articles de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite « ASAP ».

Dans sa décision du 3 décembre 2020¹, le Conseil constitutionnel a censuré 26 articles de cette loi, dont 8 relèvent de la commission.

La majeure partie des articles ainsi censurés avaient été introduits au stade de l'examen du texte à l'Assemblée nationale et ont prospéré, depuis lors, dans d'autres véhicules juridiques.

Au 1^{er} avril 2022, 31 des articles suivis par la commission ont trouvé une application ; parmi ces articles, 17 sont d'application directe, 8 ont nécessité des dispositions réglementaires et 6 ont abouti *via* d'autres initiatives législatives.

En revanche, 3 articles traités par la commission sont en attente d'application (articles 23, 24 et 130). De plus, des ordonnances n'ont pas été prises (article 79) et des rapports n'ont pas été remis (article 125).

¹ Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

1. Les articles d'application directe

17 articles, soit 42 % de ceux relevant de la commission, sont d'application directe. Ces articles concernent :

- La suppression de la Commission consultative nationale paritaire des baux ruraux (CCNPBR) ([article 1^{er}](#)) ;
- La suppression de la commission départementale de gestion de l'espace (CODEGE) ([article 2](#)) ;
- La suppression du Comité central du lait (CCL) ([article 3](#)) ;
- La suppression de la Commission nationale des services (CNS) ([article 5](#)) ;
- L'introduction d'une faculté de saisine de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) par la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs (CNEF) ([article 15](#)) ;
- La déconcentration de décisions en matière de demandes de brevets auprès du Directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ([article 28](#)) ;
- La suppression du permis d'aménager et l'intégration de l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF) dans l'autorisation environnementale (AE), pour les projets d'infrastructures de transports en site patrimonial remarquable ou aux abords de monuments historiques ([article 38](#)) ;
- Le rapprochement des concertations préalables applicables au titre du code de l'urbanisme et du code de l'environnement ([article 39](#)) ;
- La prolongation de 6 mois des autorisations applicables aux unités touristiques nouvelles (UTN) ([article 41](#)) ;
- La simplification des procédures en matière d'exploration et d'exploitation des stockages souterrains d'énergie calorifique ([article 45](#)) ;
- La simplification des procédures de financement, de mise en concurrence et d'implantation des projets d'énergies renouvelables ([article 52](#)) ;
- La suppression de l'agrément national délivré aux organismes de tourisme social et familial (TSF) ([article 75](#)) ;
- Le toilettage du code rural et de la pêche maritime ([article 82](#)) ;

- La suppression de l'obligation pour l'État d'établir une base de données sur le commerce de détail ([article 126](#)) ;
- L'encadrement des centrales d'achat à l'étranger ([article 138](#)) ;
- L'encadrement des pénalités logistiques ([article 139](#)) ;
- La suppression de l'obligation de mise en conformité de tous les équipements radioélectriques ([article 145](#)).

2. Les articles dont les dispositions d'application ont été prises

8 articles, soit 20 % de ceux incombant de la commission, sont devenus pleinement applicables sur le plan réglementaire.

- Tout d'abord, les conséquences du regroupement du comité de suivi du droit au logement opposable (DALO) et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) ([article 11](#)) ont été tirées par un **décret n° 2021-386 du 1er avril 2021**.
- Concernant la simplification de procédures de concertation préalable, d'évaluation environnementale et de participation du public prévues pour les documents d'urbanisme et les UTN, un **décret n° 2021-1345 du 13 octobre 2021** a précisé les critères selon lesquels ([article 40](#)) :
 - Les UTN font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou au cas par cas ;
 - Une nouvelle évaluation ou une actualisation doit être réalisée de manière systématique ou au cas par cas.
- Pour ce qui est de l'harmonisation des taux de réduction dans le cadre des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) ([article 61](#)), un **décret n° 2021-420 du 10 avril 2021** en a défini les modalités d'application.
- S'agissant de l'utilisation du chèque énergie pour les personnes en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), petites unités de vie (PUV), unités de soins de longue durée (USLD) et résidences autonomie ([article 64](#)), un **décret n° 2020-1763 du 30 décembre 2020** a actualisé sur ce point le cadre réglementaire.
- Pour permettre le remplacement du groupement d'intérêt public (GIP) Pulvés ([article 83](#)) :
 - Un **arrêté du 13 janvier 2022** a défini les conditions dans lesquelles les organismes d'inspection chargés du contrôle ainsi que les organismes de formation des inspecteurs

réalisant le contrôle peuvent être agréés par l'autorité administrative ;

- Un **décret n° 2021-106 du 2 février 2022** a précisé les conditions de désignation et le contenu des missions de l'organisme chargé d'apporter à l'autorité administrative son appui technique ;
- Un **arrêté du 15 décembre 2021** a fixé à 3,50 euros par contrôle la somme exigée des organismes d'inspection.
- Concernant la possibilité pour le conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF) de créer un comité d'audit (article 84), une **résolution n° 2022-07 du 12 janvier 2022** prise par ce conseil d'administration a précisé la composition de ce comité d'audit ainsi que son règlement intérieur ;
- S'agissant du relèvement du seuil de revente à pertes (SRP) et de l'encadrement des promotions (article 125), un **arrêté du 29 janvier 2021**, modifié par des **arrêtés du 16 février 2021 et du 5 août 2021**, est venu fixer la liste des denrées ou catégories de denrées alimentaires pour lesquelles, par dérogation, les avantages promotionnels ayant pour effet de réduire le prix de vente au consommateur de denrées alimentaires ou de produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie ne sont pas applicables.

Le décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence, pouvant suspendre l'application de l'article 125, n'a pas été pris. Cependant, il ne s'agit ici que d'une faculté.

- Enfin, en matière de dématérialisation des actes de la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de l'Autorité de la concurrence (article 128), le **décret n° 2021-1302 du 7 octobre 2021** a fixé la liste des actes qui peuvent être établis ou convertis sous format numérique par les agents habilités ainsi que les modalités de signature de ces actes et les personnes pouvant y recourir.

3. Les articles dont les dispositions d'application sont attendues

3 articles, soit 7 % de ceux ressortissant à la commission, ne sont pas pleinement applicables sur le plan réglementaire.

- En premier lieu, la désignation des présidents des comités nationaux de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), parmi les représentants des professionnels, par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, est encore attendue (article 23).

- De plus, les conséquences de la substitution d'ESS France au Conseil national des chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CNCRESS) et à la chambre française de l'économie sociale et solidaire (CFESS) (article 24) n'ont pas été tirées pour le **décret n° 2015-732 du 24 juin 2015**.
- Il en va de même des conséquences pour le **décret n° 2015-431 du 15 avril 2015** de la simplification de la procédure des appels à projets des projets territoriaux de coopération économique (PTCE) (article 130).

4. Les habilitations à légiférer par ordonnance

L'article 79 de la loi « ASAP » a prévu plusieurs habilitations à légiférer par ordonnance pour redéfinir les règles applicables aux personnels de l'ONF et des chambres d'agriculture.

Cet article a ainsi autorisé le Gouvernement, dans un délai de 18 mois à compter de la publication de cette loi, à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaire pour :

- modifier les dispositions du code forestier relatives à l'ONF, afin d'élargir les possibilités de recrutement d'agents contractuels de droit privé et de leur permettre de concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'office, y compris la constatation de certaines infractions et à l'exclusion de leur recherche, par certains d'entre eux commissionnés et assermentés à cet effet ;

- modifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime relatives au réseau des chambres d'agriculture afin de rapprocher les règles applicables aux agents des établissements du réseau des chambres d'agriculture et des organismes interétablissements du réseau et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles ;

- modifier la dénomination de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), compléter ses missions et compétences relatives à l'animation du réseau des chambres d'agriculture et des organismes interétablissements du réseau, y compris en matière de gestion des personnels, et modifier en conséquence les missions des autres établissements, afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du réseau ;

- préciser les conditions dans lesquelles, à Mayotte, une chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture constitue, auprès de l'État ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ;

- modifier les dispositions du même code relatives au réseau des chambres d'agriculture pour prévoir :

- les conditions dans lesquelles une chambre régionale d'agriculture, d'une part, et l'ensemble des chambres départementales et interdépartementales de sa circonscription, d'autre part, peuvent convenir, par délibération de leur assemblée respective, de la création d'une chambre d'agriculture de région et de la transformation des chambres départementales et interdépartementales qui le souhaitent en chambres territoriales dépourvues de la personnalité juridique ;
- les missions exercées par la chambre de région en lieu et place de la chambre régionale, des chambres départementales et des chambres interdépartementales rattachées, ainsi que les missions de proximité exercées par les chambres territoriales ;
- l'organisation des chambres de région et des chambres territoriales concernées, notamment les conditions de désignation des élus siégeant dans les chambres territoriales ;
- les conditions du transfert aux chambres de région des personnels employés antérieurement par les établissements rattachés ainsi que des biens, droits et obligations.

Sur cette base, l'**ordonnance n° 2022-43 du 20 janvier 2022** a été prise. De plus, le **projet de loi n° 605 (2021-2022)** ratifiant cette ordonnance a été déposé le 7 avril 2022 au Sénat.

Cette ordonnance précise notamment les conditions de création des chambres d'agriculture de région.

Le rapporteur relève que l'article d'habilitation, à la demande du Sénat, dispose que *« ces création et transformation requièrent l'accord des deux tiers des chambres départementales et interdépartementales situées dans la circonscription de la chambre régionale d'agriculture d'origine et l'accord unanime des chambres départementales et interdépartementales comprises dans la circonscription du projet de chambre d'agriculture de région »* (a du 5° du I de l'article 79 de la loi « ASAP »).

Or, l'article L. 512-5 du code rural et de la pêche maritime, créé par l'article 2 de l'ordonnance susmentionnée, prévoit simplement le recueil sur cette création de *« l'avis favorable d'au moins deux tiers des chambres départementales et interdépartementales situées dans la circonscription de la chambre régionale d'agriculture à l'initiative du projet »*, étant précisé que *« sont parties à la création de la chambre d'agriculture de région et transformées en chambres territoriales qui lui sont rattachées, les chambres départementales et interdépartementales qui ont émis un avis favorable »*.

Au total, **le rapporteur déplore que le texte ainsi prévu par l'ordonnance soit en-deçà de celui accepté par le Sénat, dans le cadre du compromis de commission mixte paritaire (CMP) : les garde-fous adoptés à**

son initiative, avec l'accord de l'Assemblée nationale mais aussi du Gouvernement et des acteurs de terrain, **doivent donc être réintroduits**.

Concernant l'ONF, le rapporteur constate qu'aucune ordonnance n'a été prise, seul le comité d'audit, inscrit sur sa proposition directement dans la loi « ASAP », étant en vigueur.

5. Les articles censurés, repris ou modifiés

a) Les articles censurés

8 articles, soit 20 % de ceux traités par la commission, ont été censurés comme des cavaliers législatifs. Ces articles portaient sur :

- La facilitation des modalités de mise en œuvre des réseaux de fibre optique par les gestionnaires publics des réseaux de distribution d'électricité (article 63) ;
- La modification des dispositions applicables à la propriété, aux travaux et à la dégradation des réseaux, notamment de gaz naturel (article 65) ;
- Le relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable aux installations de production de biogaz (article 66) ;
- La transmission de la matrice cadastrale aux experts forestiers (article 80) ;
- La prolongation de l'expérimentation sur les chambres d'agriculture issue de la loi « ESSOC » (article 81) ;
- La consolidation du droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur, tiré d'une proposition de loi adoptée antérieurement par le Sénat¹ (article 115) ;
- L'intégration dans le contrat d'assurance d'une possibilité de contre-expertise (article 116) ;
- La modification de la composition et du fonctionnement des conseils d'administration des offices publics de l'habitat (OPH) (article 129).

Seuls 3 de ces articles, celui sur les réseaux de fibre optique, le droit de résiliation annuelle de l'assurance emprunteur et les conseils d'administration des OPH, **étaient issus d'initiatives sénatoriales**².

¹ Proposition de loi n°467, présentée par Martial Bourquin et plusieurs de ses collègues, tendant à renforcer l'effectivité du droit au changement de l'assurance emprunteur.

² Deux de ces initiatives sénatoriales avaient d'ailleurs reçu l'appui du Gouvernement.

b) Les articles repris

6 articles, soit 75 % de ceux censurés, ont prospéré dans d'autres véhicules législatifs.

- La loi « Climat-Résilience », du 22 août 2021¹, a ainsi fait aboutir le relèvement du taux de réfaction tarifaire applicable aux installations de production de biogaz (article 94).
- Dans le cadre de la loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification », du 21 février 2022², ont été adoptés les dispositions afférentes à :
 - La modification des dispositions applicables à la propriété, aux travaux et à la dégradation des réseaux, notamment de gaz naturel (article 195) ;
 - La prolongation de l'expérimentation sur les chambres d'agriculture issue de la loi « ESSOC » (article 207).
- La loi « Assurance emprunteur », du 28 février 2022³, a modifié le droit de résiliation de l'assurance emprunteur, dans une rédaction différente de celle de la loi « ASAP ».
- La loi « Accès aux données cadastrales », du 28 février 2022⁴ a donné une réalité concrète à la transmission de la matrice cadastrale aux experts forestiers.

c) Les articles modifiés

Au moins 4 articles, soit 10 % de ceux relevant de la commission, ont été modifiés depuis la publication de la loi « ASAP ».

- D'une part, l'article 81 (d du 3° du I) de la loi « Climat-Résilience » a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour préciser les régimes légaux des stockages souterrains et des mines (rendant ainsi probable la modification de l'article 45 de la loi « ASAP »).
- D'autre part, les articles 87 (III) et 88 de cette même loi ont étendu à l'hydrogène renouvelable et bas-carbone la simplification des procédures de financement, de mise en concurrence et d'implantation prévues pour les projets d'énergies

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³ Loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.

⁴ Loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales.

renouvelables (complétant de ce fait l'article 52 de la loi « ASAP ») ;

- Enfin, la loi sur la « Rémunération des agriculteurs », du 18 octobre 2021¹, a modifié le SRP et les promotions (article 9) de même que les pénalités logistiques (article 7) (modifiant ainsi les articles 125 et 139 de la loi « ASAP »).

6. Les demandes de rapport

L'article 125 de la loi « ASAP » a prévu la remise de deux rapports d'évaluation, sur le relèvement du SRP et l'encadrement des promotions, au 1^{er} octobre 2021 puis 2022.

À ce stade, **ces rapports n'ont pas été remis.**

Toutefois un rapport sur le même sujet a été transmis au Parlement, le 30 septembre 2020, sur le fondement de l'article 4 de l'ancienne ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018².

B. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU SUIVI DE LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Sur les **30 articles** entrant dans le champ des compétences de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable³, **6 articles** prévoyaient l'intervention de textes réglementaires d'application pour un total de 9 mesures attendues. Au 31 mars 2022, sur la période couverte par le présent rapport, 8 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 89 %.

En outre, **2 articles** ont fait l'objet de mesures réglementaires non explicitement prévues par une disposition législative introduite dans notre droit par la loi « ASAP ».

1. Les articles d'application directe

Sur les 30 articles relevant de la commission, **22 articles sont d'application directe.** Ils concernent :

- la suppression anticipée de deux ans, par rapport à l'échéance fixée en application de l'article 76 de la loi n° 2018-699 du 3 août

¹ Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

² 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.

³ Les articles de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 entrant dans le champ des compétences de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont les suivants : 12, 16, 21, 33 à 35, 37, 42 à 44, 46 à 50, 53, 55 à 60, 76, 87, 106 à 108, 134, 143, 144.

2018, à compter de la promulgation de la loi ASAP, du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) et la suppression de sa consultation préalable à l'élaboration du schéma national des véloroutes (article 12) ;

- l'allongement de trois à cinq ans de la durée à l'issue de laquelle le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs est révisé (article 16) ;
- la suppression du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports (article 21) ;
- l'inscription dans la loi du principe de non-rétroactivité des nouvelles prescriptions affectant le gros œuvre, pour l'ensemble des ICPE, qu'elles soient soumises à déclaration, enregistrement ou autorisation ; et l'octroi, aux projets en cours d'instruction, mais ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation complète ou d'une demande d'autorisation simplifiée¹ complète, des délais impartis aux installations existantes pour se conformer aux nouvelles prescriptions édictées en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces dispositions pourront faire l'objet de dérogations fondées sur trois motifs – la sécurité, la santé ou la salubrité publiques le respect des engagements internationaux de la France (article 34) ;

Le code de l'environnement prévoit, pour les trois types d'ICPE concernés (déclaration², enregistrement³, autorisation⁴), que le ministre chargé des installations classées peut prendre, par arrêté, après consultation des ministres intéressés et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques, les règles générales et prescriptions techniques applicables à chaque type d'installations concernées. Il s'agit donc de mesures facultatives, non comptabilisées dans la base de données du Sénat relative à l'application des lois. À titre d'exemple, peuvent être cités sur ce fondement, un arrêté du 28 février 2022⁵, qui intègre au sein de l'arrêté ministériel du 4 octobre 2010 modifié un ensemble de dispositions générales en matière de prévention des risques accidents, qui constituent le socle minimal des dispositions applicables à l'ensemble des installations soumises à autorisation. Cet arrêté intègre également des dispositions spécifiques aux installations Seveso dans

¹ Il s'agit, respectivement, des ICPE soumises à autorisation et des ICPE soumises à enregistrement.

² Article L. 512-10 du code de l'environnement.

³ Article L. 512-7 du code de l'environnement.

⁴ Article L. 512-5 du code de l'environnement.

⁵ Arrêté du 28 février 2022 modifiant l'arrêté du 4 octobre 2010 relatif à la prévention des risques accidentels au sein des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, l'arrêté du 26 mai 2014 relatif à la prévention des accidents majeurs dans les installations classées mentionnées à la section 9, chapitre V, titre Ier du livre V du code de l'environnement et l'arrêté du 5 février 2020 pris en application de l'article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme.

l'arrêté du 26 mai 2014 modifié. Des arrêtés ministériels sectoriels et préfectoraux viendront ensuite compléter et préciser ces dispositions.

- le renouvellement des autorisations et des enregistrements pour les exploitations de carrières, dans les mêmes limites de durée de trente ans que celle prévue pour l'autorisation ou l'enregistrement initial (article 35) ;
- les mécanismes d'actualisation des études d'impact des projets subordonnés à la délivrance de plusieurs autorisations (article 37)¹ ;
- la réduction de quatre à deux mois des délais impartis aux collectivités territoriales, aux associations de protection de l'environnement ou aux habitants, qui sont concernés par un projet, plan ou programme, pour demander l'organisation d'une concertation préalable en application du III de l'article L. 121-19 du code de l'environnement dans le cadre de leur droit d'initiative et le renforcement des conditions de publicité de la déclaration d'intention du porteur de projet, en prévoyant une information adaptée des collectivités et associations agréées qui sont concernées directement ou indirectement par le projet (article 43) ;
- la création d'un régime des opérations sensibles intéressant la sécurité nationale réalisées pour le compte des services de renseignement relevant du ministère de l'intérieur, avec un régime dérogatoire en matière d'information et de participation du public (article 46) ;
- la fixation des modalités de consultation applicables à la modification du décret de création d'un parc naturel marin, en prévoyant la tenue d'une enquête publique préalable à une modification portant sur la délimitation du périmètre du parc ou sur les orientations de gestion du parc (article 49) ;
- l'amélioration de la diffusion de l'information transmise au Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst), en prévoyant que les documents qui sont transmis à ses membres sont rendus publics, à l'exception des éléments soumis à des règles de protection du secret de la défense nationale ou de nature à faciliter les actes susceptibles de porter atteinte à la santé, à la sécurité et à la salubrité publiques ou encore dont la divulgation serait de nature

¹ Dans ces cas, l'avis de l'autorité environnementale ne revient pas sur les éléments déjà autorisés, les prescriptions nouvelles ne peuvent porter que sur ce qui a fait l'objet de la demande concernée et en cas de procédure d'autorisation environnementale, la consultation de l'autorité environnementale vaut à la fois pour cette procédure d'autorisation et pour le mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact.

- à porter atteinte à des secrets de fabrication ou au secret des affaires ([article 50](#)) ;
- l'amélioration de l'information des maires des communes concernées et des communes limitrophes sur les projets d'installation d'éoliennes, en prévoyant qu'ils aient transmission d'un avant-projet au moins 15 jours avant le dépôt de la demande d'autorisation environnementale ([article 53](#)) ;
 - la fixation d'un délai pour la réhabilitation et la remise en état des sites des ICPE mises à l'arrêt définitif ([article 58](#)) ;
 - la lutte contre les « mines orphelines », en renforçant les obligations pesant sur les exploitants de mines inactives ainsi que les pouvoirs de l'administration ([article 59](#)) ;
 - l'amélioration de l'articulation entre la procédure d'autorisation environnementale et la dérogation prévue au VII de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, dans le cadre de la gestion des eaux ([article 60](#)) ;
 - la suppression du registre des entreprises de transport public de personnes par voie maritime ([article 76](#)) ;
 - la dématérialisation et la centralisation des cotisations de pêche des pêcheurs de loisir ([article 87](#)) ;
 - la simplification des modalités d'inscription à l'examen du permis de conduire, en ouvrant la voie à une généralisation de la procédure d'inscription en ligne par voie réglementaire à l'issue de son expérimentation ([article 106](#)) ;
 - la suppression de la référence au lieu de conclusion du contrat d'enseignement de la conduite des véhicules à moteur et de la sécurité routière dans les auto-écoles ([article 107](#)) ;
 - la prolongation de l'expérimentation de la désintermédiation de l'attribution des places à l'examen du permis de conduire ([article 108](#)) ;
 - la composition des comités de bassin ([article 134](#)) ;
 - l'assouplissement du recours aux marchés de conception-construction pour les infrastructures de l'État ([article 143](#)) ;
 - l'élargissement du périmètre des marchés globaux pour la Société du Grand Paris ([article 144](#)).

2. Mesures d'application attendues : un taux d'application satisfaisant

• S'agissant des dispositions relatives aux **procédures d'autorisation et d'évaluation environnementales**, à **l'information** et à **la participation du public**¹ (articles 34 à 60), 9 mesures d'application étaient attendues, pour 6 articles. Au 31 mars 2022, 8 mesures avaient été prises.

À **l'article 33**, deux mesures d'application étaient attendues, dont une avait été prise au 31 mars 2022.

En premier lieu, une mesure d'application était prévue pour **désigner les organismes techniques** chargés de l'agrément des dispositifs de traitement dans les installations d'assainissement non collectif.

Ces organismes - le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et le Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB) - sont chargés d'**évaluer l'efficacité des dispositifs de traitement des eaux usées et les risques** que ces installations peuvent engendrer pour la santé ou l'environnement. À la suite de cette modification législative, **ces organismes délivrent désormais les agréments en lieu et place des ministres chargés de l'environnement et de la santé**.

Cet arrêté a été pris : il s'agit de **l'arrêté du 26 février 2021** modifiant l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5 et l'arrêté du 27 avril 2012 relatif aux modalités de l'exécution de la mission de contrôle des installations d'assainissement non collectif. Il fixe également les **délais d'instruction des dossiers de demande d'agrément** compatibles et les modalités de publicité des décisions d'agrément.

En second lieu, cet article prévoyait la prise d'un décret pour préciser les conditions dans lesquelles les ministres chargés de l'environnement et de la santé peuvent **demander à l'un ou l'autre de ces organismes certifiés de « procéder à une nouvelle évaluation d'une demande d'agrément que celui-ci a instruite »**, les ministres concernés conservant, en effet, une capacité de contrôle en dernier ressort. Au 31 mars 2022, ce décret n'avait pas été pris.

À **l'article 47**, trois mesures d'application sont prévues, dont une seule est comptabilisée dans la base statistique du Sénat. Au 31 mars 2022, cette mesure n'avait pas été prise.

En premier lieu, le troisième alinéa du I de l'article L. 125-2 du code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi ASAP, prévoyait l'intervention d'un **décret en Conseil d'État pour définir les modalités d'exercice du droit à l'information de la population sur les risques**

¹ Chapitre I^{er} du titre III.

majeurs, qu'ils soient technologiques ou naturels, notamment celles selon lesquelles les mesures de sauvegarde sont portées à la connaissance du public ainsi que les catégories de locaux dans lesquels les informations sont affichées. Les dispositions de l'article L. 125-2 du code de l'environnement ayant été réécrites par l'article 10 de la **loi dite « Matras »** du 25 novembre 2021¹ cet alinéa spécifique a été remplacé par un III *bis* prévoyant l'intervention d'un décret simple pour définir les modalités d'application des I à III *bis* de cet article.

Au 31 mars 2022, aucune mesure d'application n'avait été prise sur ce point depuis la publication de la loi ASAP. Toutefois, les dispositions actuellement inscrites au sein de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre V du titre II du livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'environnement, comprenant les articles R. 125-9 à R. 125-14 créés par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relative à la partie réglementaire du code de l'environnement, sont **déjà compatibles, sur le fond, avec la nouvelle rédaction de l'article L. 125-2**. Les modifications opérées à l'article L. 125-2 du code de l'environnement à l'occasion de la loi ASAP puis de la loi « Matras » constituent, en effet, une **reprise à droit constant**, pour l'essentiel, de **dispositions déjà inscrites dans cet article depuis plus de dix ans**.

La direction générale de la prévention des risques (DGPR) confirme cette analyse mais indique qu'un **nouveau décret est en préparation** pour actualiser la rédaction des dispositions réglementaires.

Par ailleurs, sur le volet des risques industriels, en réponse à la décision de la Commission européenne d'engager une procédure d'infraction à l'encontre de la France pour non-conformité à la directive Seveso III², le Gouvernement a pris un **arrêté en date du 16 novembre 2021**³, qui tend à renforcer **l'information des populations sur le contenu du plan particulier d'intervention (PPI)**.

En second lieu, le IV de l'article L. 125-2 du code de l'environnement prévoyait que sont fixées par décret les **conditions dans lesquelles le préfet peut créer une commission de suivi de site (CSS) pour tout bassin industriel comprenant une ou plusieurs installations figurant sur la liste prévue à l'article L. 515-36 du même code**, c'est-à-dire pour les établissements Seveso, constituant des ICPE soumises à autorisation qui représentent des dangers particulièrement importants pour la sécurité et la santé des populations voisines et pour l'environnement.

¹ Voir notamment le a) du 1° de l'article 10 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

² Directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

³ Arrêté du 16 novembre 2021 portant modification de l'arrêté du 10 mars 2006 relatif à l'information des populations pris en application de l'article R. 741-30 du code de la sécurité intérieure.

Or, il ressort de l'analyse des dispositions inscrites dans la section 5 « commissions de suivi de site créées en application du dernier alinéa de l'article L. 125-2 » du chapitre V du titre II du livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'environnement, comprenant les articles D. 125-29 à D. 125-34, créées par le décret n° 2005-935 du 2 août 2005 relatif à la partie réglementaire du code de l'environnement et des échanges avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR), que **ce décret n'est pas nécessaire**. La réécriture de l'article L. 125-2 du code de l'environnement par la loi ASAP a conduit à une reprise à droit constant des dispositions préexistantes et donc de la mention d'un décret en Conseil d'État. En conséquence, **cette mesure est exclue des statistiques de la base de suivi de l'application des lois du Sénat**.

Le renforcement de l'information et de la participation des citoyens aux plans, programmes, projets et décisions ayant une incidence sur l'environnement devra passer par des **actions concrètes**, notamment par la refonte amorcée du site internet Géorisques et par la mise en œuvre du plan d'action « *Tous résilients face aux risques* », présenté par la ministre de la transition écologique le 18 octobre 2021.

Au-delà, la **traduction législative de certaines des 8 propositions formulées par Pascal Martin**, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dans son rapport *Prévention des risques industriels : ne pas baisser la garde*, de janvier 2022¹, permettrait de **moderniser et de renforcer l'information et la participation du public sur les risques majeurs**, pour assurer un équilibre plus satisfaisant entre les exigences de protection de l'environnement, d'information des populations et de développement économique territorial.

En troisième lieu, le 5° du III de l'article 47 de la loi ASAP a conduit à réécrire, de manière plus étoffée, l'article L. 515-25 du code de l'environnement, pour apporter des **précisions sur les installations classées relevant du ministère de la défense**. Cet article prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités générales d'application des **articles L. 515-15 à L. 515-24 du code de l'environnement**, qui concernent les installations d'élimination de déchets et les installations soumises à un plan de prévention des risques technologiques (PPRT), ainsi que les **délais d'élaboration et de mise en œuvre de ces plans**.

Si, au 31 mars 2022, aucun nouveau décret en Conseil d'État n'avait été pris, les dispositions inscrites au sein de la sous-section 1 de la section 6 du chapitre V du titre I^{er} du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement, relatives aux PPRT et comprenant les articles R. 515-39

¹ Rapport d'information n° 401 (2021-2022) de Pascal Martin, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, relatif à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de la commission d'enquête sénatoriale chargée d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

à R. 515-50, couvrent la nouvelle rédaction de l'article L. 515-25 du code de l'environnement. **Cette mesure est donc exclue des statistiques de la base de suivi de l'application des lois du Sénat.**

À l'**article 48**, deux mesures d'application prévues ont été prises au 31 mars 2022.

En premier lieu, un décret en Conseil d'État devait être pris en application de l'article L. 181-23-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi ASAP, pour **fixer les délais et modalités selon lesquelles les demandes d'autorisation environnementale sont instruites, lorsque des activités, installations, ouvrages ou travaux relèvent d'une situation d'urgence à caractère civil** telle que mentionnée à l'article L. 122-3-4 du code de l'environnement¹. Il s'agit du **décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021**, dont l'article 2 créé un nouvel article R. 181-53-1 au sein de la sous-section 1 de la section 6 du chapitre unique du titre VIII du livre I^{er} de la partie réglementaire du code de l'environnement.

Dans cette situation d'urgence à caractère civil, cet article tend à **raccourcir les délais** inscrits aux articles R. 181-17, D. 181-17-1, R. 181-18, R. 181-25, R. 181-28, R. 181-33, R. 181-40, R. 181-41 (*voir encadré*).

**Modifications réglementaires du code de l'environnement
prises en application de l'article 48 de la loi « ASAP »**

Article R. 181-17

Le délai pour la phase d'examen d'une demande d'autorisation environnementale passe de 4 mois à 3 mois. Le délai de 5 mois prévu pour le cas particulier de la transmission des avis mentionnés au 1° est abaissé à 4 mois et le délai de 8 mois mentionné au 2° lorsque l'autorisation environnementale est demandée après une mise en demeure sur le fondement de l'article L. 171-7 est abaissé à 4 mois.

Article D. 181-17-1

Les avis rendus par les services et établissements publics de l'État concernés par un projet devant faire l'objet d'une autorisation environnementale devront être rendus dans un délai de 30 jours au lieu de 45 jours.

Article R. 181-18

Le délai laissé aux directeurs généraux des agences régionales de santé de la ou des régions sur le territoire desquelles un projet soumis à évaluation environnementale est susceptible d'avoir des incidences notables sur la santé publique passe de 45 jours à 30 jours.

Article R. 181-25

¹ Cet article prévoit que des dérogations à l'application des dispositions relatives aux études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement peuvent être accordées par décision du ministre de la défense ou du ministre de l'intérieur lorsque ces projets ont pour seul objet la défense nationale ou la réponse à des situations d'urgence à caractère civil.

L'avis simple rendu par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et l'avis conforme rendu par le ministre chargé des sites lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de l'autorisation spéciale au titre des sites classés ou en instance de classement, devront être rendus dans un délai de 30 jours au lieu de 45 jours.

Article R. 181-28

Les délais laissés au conseil scientifique régional du patrimoine naturel ou au Conseil national de la protection de la nature, lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de dérogation aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, passent de deux mois à 45 jours.

Article R. 181-33

Lors de la phase d'examen de l'autorisation environnementale, le délai de 45 jours prévu pour rendre les avis prévus par les articles R. 181-21 à R. 181-32 est ramené à 30 jours, à compter de la saisine des instances concernées par le préfet, sauf disposition contraire.

Ce délai concerne donc les avis rendus par le préfet coordonnateur de bassin (R. 181-21) pour l'application de la dérogation prévue au dernier alinéa du VII de l'article L. 212-1 s'agissant du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) lorsque l'autorisation environnementale tient lieu de dérogation au respect des objectifs mentionnés aux 1° à 4° du IV et au VI de cet article.

Ce délai concerne également la commission locale de l'eau (R. 181-22) lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur un projet relevant du 1° de l'article L. 181-1.

Il concerne l'architecte des bâtiments de France (R. 181-23) dans le cas où son avis conforme est requis lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet d'infrastructure terrestre linéaire de transport liée à la circulation routière ou ferroviaire.

Il concerne les établissements publics des parcs nationaux (R. 181-24) lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur des activités, installations, ouvrages et travaux projetés dans un parc qui sont de nature à affecter de façon notable le cœur du parc ou les espaces maritimes de ce parc. L'avis rendu soit par la commission départementale de la nature, des paysages et des sites soit par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel (R. 181-26) est concerné lorsque l'autorisation environnementale est demandée pour un projet pour lequel elle tient lieu de l'autorisation spéciale au titre des réserves naturelles lorsque celle-ci est délivrée par l'État.

Est également concerné, l'avis conforme rendu par l'Office français de la biodiversité (OFB) ou de son conseil de gestion (R. 181-27), lorsque la demande d'autorisation environnementale porte sur un projet d'activité susceptible d'altérer de façon notable le milieu marin d'un parc naturel marin.

Le délai laissé au Comité d'expertise des utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés (R. 181-30) est également concerné, lorsque la demande d'autorisation environnementale tient lieu d'autorisation ou intègre la déclaration pour l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM) au titre de l'article L. 532-3.

Enfin, le délai laissé au ministre de l'aviation civile, au ministre de la défense, à l'architecte des bâtiments de France, si l'autorisation environnementale tient lieu des autorisations prévues par les articles L. 621-32 et L. 632-1 du code du patrimoine, et à l'établissement public chargé des missions de l'État en matière de sécurité météorologique

des personnes et des biens pour rendre leurs avis conforme sont également concernés (R. 181-32).

Article R. 181-40

Le délai laissé au pétitionnaire pour présenter ses observations éventuelles par écrit lorsque le préfet lui communique le projet d'arrêté statuant sur la demande d'autorisation environnementale est ramené de 15 à 8 jours.

Article R. 181-41

Le délai laissé au préfet pour statuer sur la demande d'autorisation environnementale est ramené de 2 mois à 45 jours. Lorsque l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites ou celui du conseil département de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, ce délai est porté à deux mois.

En second lieu, un décret simple devait **préciser les modalités de réalisation des travaux destinés à prévenir un danger grave et immédiat sans que les demandes d'autorisation ou les déclarations nécessaires à la réalisation de ces travaux aient été présentées et à la condition que le préfet en ait été immédiatement informé.**

L'article 3 du **décret précité n° 2021-1000** modifie l'article R. 214-44 du code de l'environnement pour opérer la coordination rendue nécessaire par le II *bis* de l'article L. 214-3 du code de l'environnement tel qu'il résulte de la loi ASAP.

Enfin, l'article 8 du décret précité n° 2021-1000 est venu préciser l'application du 1° du II de l'article 48 de la loi ASAP, substituant la notion de **constatation des limites des rivages marins** à celle de **délimitation** et apportant les coordinations nécessaires. Il s'agit d'une mesure d'application, non prévue par la loi, qui adapte la terminologie à la réalité de l'activité de l'administration et dont les conséquences sont essentiellement **formelles**.

À l'**article 55**, un décret en Conseil d'État était prévu pour **fixer la liste des décisions** relatives aux installations de production d'énergie renouvelable en mer ainsi qu'à leurs ouvrages connexes, aux ouvrages des réseaux publics d'électricité afférents et aux infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage, le pré-assemblage, l'exploitation et la maintenance de ces installations et ouvrages, **que le Conseil d'État est compétent pour connaître en premier et dernier ressort**, en application de l'article L. 311-13 du code de la justice administrative, tel qu'il résulte de la loi ASAP.

L'article 1^{er} du **décret n° 2021-282 du 12 mars 2021** portant application de l'article L. 311-11 du code de la justice administrative détaille, pour chaque type d'ouvrages concernés, les décisions y afférent¹.

¹ Parmi celles-ci, figurent, de façon non-exhaustive, les décisions suivantes : autorisation d'exploitation, autorisation environnementale, autorisation d'occupation du domaine public, concessions d'utilisation du domaine public maritime, prescriptions archéologiques, déclaration d'utilisation public.

À l'**article 56**, une mesure réglementaire était attendue pour **fixer le délai d'expiration avant lequel la décision spéciale motivée de l'autorité administrative compétente ne peut être délivrée**, en application du troisième alinéa de l'article L. 181-30 du code de l'environnement, pour l'exécution anticipée de travaux avant la finalisation de l'instruction de l'autorisation environnementale.

L'article 2 du **décret précité n° 2021-1000 du 30 juillet 2021** a inséré un nouvel article D. 181-57 au sein du code de l'environnement, qui fixe ce délai à 4 jours.

L'article 57, applicable aux cessations d'activité déclarées à partir du premier jour du dix-huitième mois suivant celui de la publication de la loi ASAP, soit à compter du 1^{er} juin 2022, a instauré, dans le cadre de la procédure de cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement, **l'obligation pour les exploitants de faire attester**, par une entreprise certifiée dans le domaine des sites et sols pollués, ou disposant de compétences équivalentes en matière de prestations de services dans ce domaine, **la mise en œuvre des opérations relatives à la mise en sécurité du site, ainsi que, le cas échéant, de l'adéquation des mesures proposées pour la réhabilitation du site, puis de la mise en œuvre de ces dernières.**

Deux mesures d'application étaient attendues. Un décret en Conseil d'État devait définir les **modalités d'application de l'alinéa ajouté aux articles L. 512-6-1 et L. 512-7-6 du code de l'environnement**, respectivement pour les installations soumises à **autorisation** et les installations soumises à **enregistrement**. Cette mesure concerne l'attestation, par une **entreprise certifiée** dans le domaine des sites et sols pollués ou disposant de compétences équivalentes en matière de prestations de services dans ce domaine, de la **mise en œuvre, par l'exploitant**, des mesures relatives à la mise en sécurité du site ainsi que de l'adéquation des mesures proposées pour la réhabilitation du site, puis de la mise en œuvre de ces dernières.

Un décret en Conseil d'État devait également définir les **modalités d'application de l'alinéa ajouté à l'article L. 512-12-1** s'agissant des installations soumises à **déclaration**.

Il s'agit du **décret n° 2021-1096 du 19 août 2021** modifiant diverses dispositions relatives aux sols pollués et à la cessation d'activité des ICPE. Ce décret modifie également certaines dispositions relatives aux **secteurs d'information sur les sols**¹ et précise les **modalités d'application du transfert de tiers demandeur à un autre tiers demandeur**², prévu par le 4^o de l'article 57 de la loi ASAP.

¹ Voir l'article 2 de ce décret.

² Voir les articles 21 et 29 de ce décret.

Ce décret détermine **les différentes étapes à respecter dans le cadre de la procédure de cessation d'activité** (notification du préfet, information du maire ou du président de l'EPCI compétent et des propriétaires, délais encadrant la procédure, fixation des objectifs de réhabilitation, élaboration du plan de gestion etc.). Il impose notamment à l'exploitant de justifier, le cas échéant, que les mesures mises en œuvre dans le cadre de la réhabilitation ne permettent pas, du fait d'une **impossibilité technique imprévue** engendrant des surcoûts manifestement excessifs, de garantir les intérêts protégés par le code de l'environnement¹. Il prévoit également la possibilité pour l'exploitant de **différer**, sur demande expresse et justifiée, la réhabilitation du site².

Ces dispositions réglementaires ont été précisées et complétées par **l'arrêté du 9 février 2022** fixant les modalités de certification prévues aux articles L. 556-1 et L. 556-2 du code de l'environnement, le référentiel, les modalités d'audit, les conditions d'accréditation des organismes certificateurs et les conditions d'équivalence prévus aux articles R. 512-39-1, R. 512-39-3, R. 512-46-25, R. 512-46-27, R. 512-66-1 et R. 515-106 du code de l'environnement, ainsi que les modèles d'attestation prévus aux articles R. 556-3 et R. 512-75-2, après une consultation du public qui s'est tenue du 3 décembre au 21 décembre 2021.

- S'agissant des **diverses dispositions de simplification**³ (articles 67 à 139) et des **dispositions portant suppression de surtranspositions de directives européennes en droit français et diverses dispositions complémentaires**⁴ (articles 140 à 149), aucune mesure d'application n'était attendue pour les articles entrant dans le champ de compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable⁵.

3. Mesures d'application non prévues : des compléments réglementaires utiles à la mise en œuvre de mesures aux impacts inégaux

Pour l'application de **l'article 42**, qui rend facultative la **consultation** du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (**Coderst**) ou de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (**CDNPS**) préalablement à certains actes administratifs concernant les ICPE relevant du régime d'enregistrement ou de déclaration, l'article 6 du **décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021** a apporté plusieurs précisions au sein du titre V de la partie réglementaire du code de l'environnement.

¹ Voir l'article 9 de ce décret.

² Voir l'article 11 de ce décret.

³ Titre IV.

⁴ Titre V.

⁵ Pour le titre IV, étaient concernés les articles 76, 87, 106 à 108, 134. Pour le titre V, étaient concernés les articles 143 et 144.

Ainsi, le nouvel article R. 512-46-17 du code de l'environnement prévoit, s'agissant des **ICPE soumises à enregistrement**, une saisine obligatoire du Coderst par le préfet lorsque celui-ci envisage d'édicter des **prescriptions particulières** aménageant les prescriptions générales fixées par le ministre chargé des installations classées. Dans ce cas, le rapport et les propositions de l'ICPE sont présentés au Coderst. Dans le cas contraire, ces documents ainsi que l'arrêté d'enregistrement ou de refus d'enregistrement lui sont transmis pour information dans un délai d'un mois suivant la signature de l'arrêté en cause. Enfin, cet article prévoit une information du demandeur, par le préfet, lorsque le Coderst est saisi et la possibilité pour le demandeur de se faire entendre par ce conseil. Par ailleurs, cet article maintient la possibilité pour le préfet de saisir le Coderst pour tout dossier dès lors qu'il l'estime nécessaire en raison des enjeux du projet.

Postérieurement à la mise en service de l'installation soumise à enregistrement, dans le cas où le préfet fixe par arrêté complémentaire, sur propositions de l'inspection des ICPE, des prescriptions additionnelles à l'exploitant, le nouvel article R. 512-46-22 du code de l'environnement prévoit une **consultation facultative du Coderst** par le préfet, lorsque celui-ci l'estime nécessaire en raison des enjeux du projet. Lorsque le Coderst n'est pas consulté, le rapport et les propositions de l'inspection des ICPE ainsi que l'arrêté complémentaire du préfet lui sont transmis pour information dans un délai d'un mois suivant celui de la signature de cet arrêté.

Concernant les **ICPE soumises à déclaration**, le nouvel article R. 512-53 du code de l'environnement prévoit des dispositions comparables.

L'**article 44** permet au préfet d'**adapter la procédure de consultation du public pour les projets soumis à une procédure d'autorisation mais non soumis à évaluation environnementale**, en ayant le choix entre une enquête publique et une participation du public par **voie électronique** (L. 123-19 du code de l'environnement).

Si cet article ne prévoyait pas explicitement de mesures d'application, plusieurs dispositions ont été insérées dans la partie réglementaire du code de l'environnement afin de préciser la mise en œuvre de cette évolution.

Ainsi, le **décret n° 2021-1000 du 30 juillet 2021** précise, en son article 2, les modalités de publication de l'avis de participation en ligne, afin d'assurer une bonne information du public sur cette procédure. D'autres dispositions précisent la mise en œuvre de la consultation du public sous la forme d'une enquête publique et fixent des délais, visant à sécuriser les porteurs de projet. Ce même article 2 conduit également à **réduire le délai laissé à l'autorité environnementale** pour se prononcer sur un projet dont elle est saisie, de **3 mois** suivant la date de réception du dossier du projet,

comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation, à **2 mois**¹.

Dans la même logique d'assouplissement des procédures environnementales de participation du public, le 2° de l'article 2 de ce même décret modifie les **seuils et critères**, pour chaque catégorie d'opérations mentionnées à l'article L. 121-8 du code de l'environnement, dont la **Commission nationale du débat public (CNDP)** est saisie. Les seuils figurant dans le tableau de l'article R. 121-2 sont relevés de manière substantielle.

À titre d'exemple, pour les projets de création ou d'élargissement d'infrastructures terrestres linéaires routières, ferroviaires ou fluviales, le seuil de **saisine obligatoire de la CNDP** passe de 300 millions d'euros à 455 millions d'euros et le seuil de **saisine facultative** de 150 millions d'euros à 230 millions d'euros. S'agissant de la création ou de l'extension d'infrastructures portuaires, le seuil de **saisine obligatoire** passe de 150 millions d'euros à 230 millions d'euros et le seuil de **saisine facultative** de 75 millions d'euros à 115 millions d'euros.

4. Les articles censurés par le Conseil constitutionnel : des cavaliers législatifs introduits dans la loi ASAP à l'initiative du Gouvernement et des députés

Dans sa décision du 3 décembre 2020², **le Conseil constitutionnel a censuré 26 articles de cette loi, sur le fondement de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution (« cavaliers législatifs »)**³, **dont 7 relèvent de la commission**. Tous ces articles avaient été introduits lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Ils portaient sur :

- la sécurisation de la participation financière de tiers à la réalisation d'ouvrages liés à des autoroutes (article 51). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement ;

¹ Article R. 122-7 du code de l'environnement.

² Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

³ Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. Il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles.

- l'élargissement des missions des régions et des compétences de l'Agence nationale de la cohésion des territoires en matière de formation à la citoyenneté numérique et à la protection des données personnelles (article 68). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale ;
- la détermination par décret des volumes d'eaux prélevables dans certains bassins en déséquilibre significatif (article 85). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement ;
- la modification des conditions de recours contre les décisions relatives aux projets d'ouvrages de prélèvement d'eau à usage d'irrigation (article 86). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du rapporteur ;
- la libéralisation du marché des pièces détachées visibles pour l'automobile (article 136). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en commission à l'Assemblée nationale ;
- la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dressant un état des lieux des ouvrages d'irrigation faisant l'objet de contentieux afin d'identifier les blocages existants et les actions nécessaires pour les dépasser (article 149). Cet article avait été inséré au stade de l'examen du texte en séance publique à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du Gouvernement.

C. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU SUIVI DE LA COMMISSION DES LOIS

Sur les 16 articles entrant dans le champ de compétences de la commission des lois, 14 étaient d'application directe. Les deux articles restants nécessitaient que soient prises deux mesures dont une est absente au 31 mars 2022.

1. Les mesures d'application directe

Les mesures d'application directe relevant du suivi de la commission des lois sont les suivantes :

- la suppression de la commission de suivi de la détention provisoire (article 4) ;
- la suppression du Conseil national de l'aide aux victimes (article 5) ;

- la suppression de l'observatoire de la récidive et de la désistance (article 6) ;
- la suppression de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (article 8) ;
- la suppression du Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM) (article 14) ;
- la possibilité de communiquer à l'administration des données permettant de vérifier le domicile déclaré (article 67) ;
- le renforcement des dispositions permettant de lutter contre le squat (article 73) ;
- la suppression de l'association du ministre de l'outre-mer pour les décisions concernant Mayotte (article 78) ;
- l'établissement de certaines compétences du service national de police scientifique en matière d'identification par empreintes génétiques (article 105) ;
- la possibilité de modifier les contrats de la commande publique passés avant le 1^{er} avril 2016, dans les conditions prévues par le code de la commande publique (article 133) ;
- l'exclusion du régime de la commande publique de certaines prestations d'avocats (article 140) ;
- la possibilité de réserver un marché ou un lot à la fois à des entreprises adaptées et à des structures d'insertion par l'activité économique (article 141) ;
- la possibilité de passer des marchés de travaux dont le montant prévisionnel est inférieur à 100 000 euros sans publicité ni mise en concurrence, jusqu'au 31 décembre 2022 inclus (article 142).

L'article 132 introduit des livres *ad hoc* au sein du code de la commande publique permettant, le cas échéant, de mettre en œuvre, par décret, des règles applicables en cas de circonstances exceptionnelles pour la passation ou l'exécution de marchés publics ou de concessions. Toutefois, ce décret ne peut être entendu comme un décret d'application puisqu'il ne peut être pris qu'en cas de circonstances exceptionnelles et dans les conditions prévues par l'article 132 précité.

2. Les mesures d'application attendues

- *Extension de la durée des activités à accomplir au titre de la réserve citoyenne lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré*

L'article 113 de la loi ASAP complétait l'article L. 724-4 du code de la sécurité intérieure afin de pouvoir étendre la durée des activités à accomplir au titre de la réserve citoyenne lorsque l'état d'urgence sanitaire est déclaré, selon des conditions d'application « *prévues par voie réglementaire* ».

Le SGG indique que le Gouvernement n'a pas pris de mesure d'application en connaissance de cause, considérant que, malgré le renvoi, cette mesure réglementaire n'est pas nécessaire à l'application de l'article. En effet, les dispositions législatives introduites par l'article 113 précité limitent la possibilité d'extension de manière précise : « *jusqu'à trente jours ouvrables pour l'année civile engagée* ». En outre, l'article L. 724-4 précité a depuis été modifié par la loi du 25 novembre dernier, dite « loi Matras »¹ dont le délai d'application de six mois fixé par la circulaire du premier ministre² n'est pas encore échu.

- *Part minimale d'exécution des marchés globaux confiée aux artisans et PME*

L'article 131 de la loi ASAP a introduit la nécessité de tenir compte de la part d'exécution que le soumissionnaire à un marché global s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises ou à des artisans et fixe une part minimale d'exécution « *établie dans des conditions prévues par voie réglementaire* » devant leur revenir dans l'exécution de tels contrats. Cette part a été fixée à 10 % du montant prévisionnel du marché par l'article 3 du décret n° 2021-357 qui a créé l'article R. 2171-23 du code de la commande publique. Ce seuil est le même que celui déjà prévu à l'article R. 2213-5 du code de la commande publique pour les marchés de partenariat.

Par ailleurs, l'article R. 2171-23 précité précise explicitement que ce seuil n'est pas applicable, d'une part, lorsque le soumissionnaire est lui-même une PME ou un artisan et d'autre part, « *lorsque la structure économique du secteur concerné ne le permet pas* ». Cette dernière précision permet d'éviter l'échec de l'appel d'offre si le marché global intervient dans un secteur qui ne comporte pas d'artisans et de PME, ou pas suffisamment pour pouvoir respecter le seuil de 10 %.

¹ Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

² Circulaire du premier ministre du 29 février 2008.

D. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU SUIVI DE LA COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Sur les neuf articles entrant dans le champ de compétences de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, six étaient d'application directe. Deux articles nécessitaient des mesures d'application, qui ont été prises dans le cadre d'un même décret en date du 23 juillet 2021. Le dernier article constituait une habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, qu'il a utilisée dans le délai imparti.

1. Les mesures d'application directe

Les mesures d'application directe relevant du suivi de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sont les suivantes :

- **la suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement** (article 10). Les conséquences de cette suppression n'ont en revanche pas été intégralement tirées, dans la mesure où les dispositions réglementaires fixant le rôle, la composition et les règles de fonctionnement de cet observatoire (articles D239-25 à D239-33 du code de l'éducation) n'étaient toujours pas supprimées au 31 mars 2022 ;
- **la déconcentration de la procédure d'exonération des droits de mutation à titre gratuit pour les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques** (article 26). L'article 2 du décret n° 2021-979 du 23 juillet 2021 relatif à la procédure de déclassement de biens mobiliers culturels et à la déconcentration de décisions administratives individuelles dans le domaine de la culture est toutefois venu préciser la nature de l'autorité administrative déconcentrée désormais compétente pour signer la convention accordant aux propriétaires de monuments historiques cette exonération. Il s'agit du préfet de région ;
- **le remplacement, en matière d'archéologie préventive, de la procédure d'arbitrage par une décision des services déconcentrés de l'État** en cas de désaccord entre l'aménageur et l'INRAP sur les conditions de réalisation ou sur le financement des fouilles archéologiques lorsqu'aucun autre opérateur que l'INRAP ne s'est porté candidat (article 27). L'article 3 du décret n° 2021-1979 du 23 juillet 2021 précité a attribué au préfet de région cette nouvelle compétence ;

- **la garantie que les prescriptions de l'État** concernant les diagnostics et les opérations de fouilles d'archéologie préventive **seront édictées sur la base des dispositions réglementaires en vigueur au moment où l'aménageur dépose son dossier** (article 36) ;
- **la consultation obligatoire de l'architecte des bâtiments de France par le préfet de région sur les demandes de modification portant sur des parcs éoliens situés à proximité d'un monument inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO** afin d'en apprécier le caractère substantiel et de déterminer si une nouvelle demande d'autorisation environnementale est requise (article 54) ;
- **l'obligation faite aux fédérations sportives d'offrir aux pratiquants la possibilité d'obtenir leur licence sportive en ligne** à compter de la saison 2022-2023 (article 72) ;
- **la sortie des archives courantes et intermédiaires du champ des trésors nationaux et la suppression des obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels** (article 147).

2. Les mesures d'application attendues

- *Nouvelles modalités de déclassement des biens culturels appartenant aux collections des personnes publiques ou de cession des biens culturels intégrés aux collections des fonds régionaux d'art contemporain*

L'article 13 de la loi ASAP a supprimé la Commission scientifique nationale des collections, chargée d'autoriser le déclassement de biens culturels appartenant aux collections des personnes publiques ou de donner son avis sur la cession de biens intégrés aux collections des fonds régionaux d'art contemporain (FRAC). En contrepartie, il a défini de **nouvelles modalités de contrôle scientifique des décisions de déclassement ou de cession de ces différents biens culturels**. Il prévoit que toute décision en matière de déclassement ou de cession devra désormais faire l'objet de l'avis préalable du ministre de tutelle pour les collections appartenant à l'État ou du ministre chargé de la culture pour les collections n'appartenant pas à l'État. Il précise en outre que le déclassement des biens appartenant aux collections des musées de France nécessitera l'avis conforme du Haut conseil des musées de France.

L'article renvoyait au pouvoir réglementaire le soin de fixer les modalités d'application des dispositions soumettant les décisions de déclassement ou de cession à l'avis du ministre.

L'article 1^{er} du décret n° 2021-979 du 23 juillet 2021 précité est allé plus loin afin d'intégrer dans la rédaction de la partie réglementaire du code du patrimoine des **dispositions fixant l'ensemble de la procédure applicable** en matière de déclassement du domaine public des biens culturels appartenant aux collections des personnes publiques ou de cession de biens culturels appartenant à des personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain.

Ainsi le Gouvernement a-t-il saisi l'occasion de cette réforme pour inscrire dans le code du patrimoine le fait que la procédure de déclassement est réservée aux seuls biens culturels appartenant au domaine public ayant « *perdu [leur] intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique* » (nouvelle rédaction de l'article R. 115-1 du code du patrimoine).

Ce critère était déjà appliqué par la Commission scientifique nationale des collections lorsqu'elle se prononçait sur des demandes de déclassement. Cette précision exclut désormais clairement le recours à la procédure de déclassement dans l'objectif de restituer un bien appartenant aux collections publiques à un État tiers ou à une personne physique qui en feraient la demande.

Mais, elle présente l'avantage de permettre, de **soumettre les décisions de déclassement également à l'avis préalable de l'instance qui avait été consultée, au moment de l'entrée dans les collections**, pour apprécier l'intérêt public du bien et de son entrée. L'avis de cette instance s'ajoutera ainsi à celui rendu par le ministre, déjà prévu par le législateur, et, pour les biens appartenant aux collections des musées de France, à l'avis conforme du Haut conseil des musées de France. Il contribuera à éclairer leur décision et apparaît comme **un gage de sécurité pour préserver la cohérence des collections et éviter que les décisions de déclassement ne s'apparentent au fait du prince**.

Les projets de déclassement de biens appartenant aux musées nationaux feront l'objet d'un avis du Conseil artistique des musées nationaux. Les projets de déclassement de biens appartenant aux collections de musées de France relevant de collectivités territoriales seront soumis à l'avis de la commission scientifique régionale des collections des musées de France ou à l'instance scientifique compétente au moment de leur acquisition. Les projets de cession de biens intégrés aux collections d'un FRAC feront aussi l'objet d'un avis préalable de la commission d'acquisition et de commande du Centre national des arts plastiques.

Bien que l'article 13 de la loi ASAP ne l'impose pas, le décret n° 2021-979 du 23 juillet 2021 précité a également **revu la composition du Haut conseil des musées de France** en élargissant le collège des élus locaux à des adjoints au maire ou des vice-présidents d'établissements publics de coopération intercommunale afin de favoriser leur participation.

- *Modalités de déconcentration de diverses décisions individuelles dans le domaine de la culture*

L'article 25 de la loi ASAP a transféré aux autorités déconcentrées trois séries de décisions dans le domaine de la culture.

Parmi celles-ci, **une seule mesure d'application était exigée** pour définir les conditions dans lesquelles s'opère la déconcentration, décidée par le législateur au niveau des services départementaux d'archives, de la procédure de délivrance des autorisations de consultation des archives publiques avant l'expiration de leur délai de communicabilité et de la procédure d'autorisation de destruction de certaines archives privées classées comme historiques mais qui se révéleraient dépourvues d'intérêt historique lors de l'inventaire du fonds. L'article 3 du décret n° 2021-979 du 23 juillet 2021 précité a introduit deux nouveaux articles dans la partie réglementaire du code du patrimoine relative aux archives des collectivités territoriales afin d'en préciser les modalités (nouveaux articles R. 212-50-1 et R. 212-50-2).

Même s'il ne s'agissait pas d'une mesure d'application, ce même décret a également traduit dans la partie réglementaire du code du patrimoine la déconcentration, au niveau du préfet de région, de la procédure de commissionnement des agents habilités à constater les infractions aux règles du droit des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables et du droit de l'urbanisme.

En revanche, **la partie réglementaire du code de l'éducation n'a pas encore été adaptée pour tenir compte de la déconcentration de la décision de reconnaissance des établissements d'enseignement supérieur privés dispensant des enseignements artistiques**. La rédaction de l'article R. 461-13 du code de l'éducation mentionne toujours que « *le ministre chargé de la culture prend [cette] décision* ».

3. Les habilitations à légiférer par ordonnances

L'article 112 avait habilité le Gouvernement à définir par **ordonnance les conditions de recrutement et d'emploi des encadrants du service national universel** (article 112). D'une durée de douze mois, cette habilitation s'est traduite par la publication de l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel. Le Gouvernement a également respecté le délai de trois mois fixé par le législateur pour déposer le projet de loi de ratification. Il a été déposé sur le bureau du Sénat le 17 novembre dernier. Il n'a pas été examiné à ce jour.

E. LES DISPOSITIONS RELEVANT DU SUIVI DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

1. L'évolution des missions des agences sanitaires et les dispositions relatives aux médicaments

• **L'article 29 procédait à un certain nombre de déconcentrations de décisions administratives individuelles dans le champ de la santé.**

Le décret du 1^{er} février 2022¹ a tiré les conséquences du **transfert du classement des substances vénéneuses du ministre chargé de la santé à la directrice générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**, en adaptant et en procédant à diverses mises en cohérence de dispositions réglementaires du code de la santé publique. L'ANSM est ainsi chargée de :

- classer les substances et les médicaments destinés à la médecine humaine sur les listes I et II des substances vénéneuses définies à l'article L. 5132-6 du code de la santé publique ;

- de fixer les éventuelles conditions d'exonération à la réglementation des substances vénéneuses concernant les médicaments destinés à la médecine humaine ;

- de classer toute substance, destinée ou non à la médecine humaine, comme stupéfiants ou psychotropes.

L'arrêté du 25 février 2021² a en outre précisé, en application du décret paru la veille³, les modalités de demande et de **délivrance d'agrément, par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), des laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux.** Ces agréments étaient jusqu'alors délivrés par le ministère de la santé sur le seul fondement des analyses de l'Anses.

• **L'article 32 a été rendu applicable par la publication du décret du 26 mai 2021⁴, qui a précisé les modalités du contrôle exercé par le Comité français d'accréditation (Cofrac) sur la conformité aux bonnes pratiques de laboratoires des essais non cliniques portant sur certains produits**

¹ Décret n° 2022-113 du 1^{er} février 2022 relatif aux modalités d'inscription et de classement des substances vénéneuses.

² Arrêté du 25 février 2021 modifiant l'arrêté du 5 juillet 2016 modifié relatif aux conditions d'agrément des laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux.

³ Décret n° 2021-205 du 24 février 2021 portant transfert à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail de décisions administratives individuelles en matière d'eaux destinées à la consommation humaine, d'eaux minérales naturelles et d'eaux de piscines et de baignades.

⁴ Décret n° 2021-662 du 26 mai 2021 relatif au contrôle des bonnes pratiques de laboratoire par le Comité français d'accréditation.

chimiques – ceux n'étant pas mentionnés à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique – et les médicaments vétérinaires. Cette compétence était précédemment exercée par le Groupe interministériel des produits chimiques (GIPC), sur la base des inspections réalisées par le Cofrac : le GIPC est donc supprimé. La compétence de l'ANSM pour les produits mentionnés à l'article L. 5311-1 du code de la santé publique (médicaments, cosmétiques, produits de tatouage) et celle de l'Anses pour les médicaments vétérinaires restent inchangées.

- **L'article 89 visait à assouplir le régime de la vente en ligne de médicaments.** Pour cela, il redéfinissait les conditions de commerce électronique des médicaments par une pharmacie d'officine et, en conséquence, apportait des **modifications au régime de recrutement des pharmaciens adjoints en fonction du chiffre d'affaires**, ce second point nécessitant des précisions réglementaires.

Le décret nécessaire à l'appréciation de l'activité de l'officine et à la précision des modalités de transmission des informations aux ARS a été publié en décembre 2021¹, soit plus d'un an après la promulgation de la loi. En outre, un arrêté devait finalement, en application de cet article et du décret publié, définir le **nombre de pharmaciens adjoints requis au regard de l'activité de l'officine**. Celui-ci a été fixé² à **un équivalent temps plein par tranche révolue de 1 300 000 euros hors taxe**, ce ratio étant adapté outre-mer et selon le nombre de pharmaciens titulaires.

- **L'article 95** prévoyait d'autoriser le directeur général de l'ARS à déroger, à titre expérimental, aux **règles de dispensation des produits pharmaceutiques afin de garantir le bon approvisionnement d'une population dont la commune a vu fermer sa dernière officine**. À ce jour, cette possibilité d'expérimentation ne semble pas avoir été mobilisée.

2. Le renforcement du suivi médical des patients

- **L'article 91, qui prévoyait l'ouverture automatique de dossiers pharmaceutiques**, ne nécessitait de texte d'application que pour fixer une entrée en vigueur plus précoce que le 1^{er} janvier 2022 : aucun n'a été pris avant cette date.

- **L'article 92 avait introduit l'obligation, pour les pharmaciens exerçant dans une pharmacie à usage intérieur, de consulter et d'alimenter le dossier pharmaceutique « lorsque les systèmes d'information le permettent »** : le décret d'application, prévu pour mai 2021, n'a pas été pris.

¹ Décret n° 2021-1720 du 20 décembre 2021 relatif aux conditions d'appréciation de l'activité des officines de pharmacie.

² Arrêté du 21 février 2022 fixant le nombre de pharmaciens adjoints dont les titulaires doivent se faire assister en raison de l'importance de l'activité de leur officine.

• **L'article 93** autorisait les pharmacies à usage intérieur à renouveler les prescriptions des patients relevant du même service ou établissement pour un certain nombre de pathologies dont la liste devait être fixée par arrêté : celui-ci n'a pas été publié.

• **L'article 90 prévoit que les services de prévention et de santé au travail peuvent utiliser l'identifiant de santé des personnes pour leur prise en charge.** Les données de santé rattachées à l'identifiant de santé sont collectées, transmises et conservées dans le respect du secret professionnel et des référentiels de sécurité et d'interopérabilité. Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités de l'utilisation de cet identifiant interdite à d'autres fins que sanitaires et médico-sociales.

Les articles R. 1111-8-1 à R. 1111-8-7 du code de la santé publique encadraient déjà l'utilisation de cet identifiant. Ils prévoient que l'identifiant national de santé est le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR).

L'identifiant national de santé est utilisé pour référencer les données de santé et les données administratives de toute personne bénéficiant ou appelée à bénéficier d'un acte diagnostique, thérapeutique, de prévention, de soulagement de la douleur, de compensation du handicap ou de prévention de la perte d'autonomie, ou d'interventions nécessaires à la coordination de plusieurs de ces actes. L'utilisation de l'identifiant national de santé ne peut avoir d'autre objet, sauf traitement à des fins de recherche dans le domaine de la santé. Le référencement de données à l'aide de l'identifiant national de santé ne peut être réalisé que par des établissements autorisés et des professionnels constituant une équipe de soins et intervenant dans la prise en charge sanitaire ou médico-sociale de la personne concernée.

• **L'article 101, qui remplaçait l'exigence de production d'un certificat médical pour la pratique sportive des mineurs par un questionnaire d'auto-évaluation, n'est pas encore totalement applicable.** Le décret du 7 mai 2021¹ a certes précisé les modalités de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 231-2 du code du sport relatif au lien entre obtention et renouvellement d'une licence sportive et présentation d'un certificat médical, ainsi que celles, à l'article L. 231-2-1 du code du sport relatif à l'inscription à une compétition sportive, et un arrêté du même jour² a en complément produit le questionnaire d'auto-évaluation.

La rédaction de cet article avait toutefois fait l'objet en CMP d'une rédaction de compromis visant à préciser que, pour la pratique des sports les plus à risques pour les mineurs, l'obligation de produire un certificat

¹ Décret n° 2021-564 du 7 mai 2021 relatif aux modalités d'obtention et de renouvellement d'une licence d'une fédération sportive ainsi qu'aux modalités d'inscription à une compétition sportive autorisée par une fédération délégataire ou organisée par une fédération agréée, pour les mineurs hors disciplines à contraintes particulières.

² Arrêté du 7 mai 2021 fixant le contenu du questionnaire relatif à l'état de santé du sportif mineur.

médical ne sera pas remplacée par un questionnaire d'auto-évaluation. L'application de cette disposition, prévue à l'article L. 231-2-3 du code du sport, exigeait d'actualiser les dispositions réglementaires correspondantes, ce qui n'a pas encore été fait. La loi visant à démocratiser le sport en France¹ a certes précisé depuis, à l'initiative de M. Michel Savin, rapporteur du texte au Sénat, que le décret visé sera « *pris après avis des fédérations sportives concernées* ».

3. Les protocoles de coopération entre professionnels de santé

• **L'article 96 visait à simplifier les modalités de pérennisation des protocoles de coopération autorisés sous le régime antérieur à celui prévu par l'article 66 de la loi « santé » de 2019².**

Ces **protocoles de coopération**, institués par la loi « HPST »³ de 2009, permettent d'opérer entre professionnels de santé des transferts d'activité ou d'actes de soins ou de réorganiser leur mode d'intervention auprès du patient afin d'améliorer sa prise en charge. **L'article 66 de la loi « santé » de 2019**, qui les a subdivisés en **protocoles locaux et nationaux**, avait prévu certaines **dispositions transitoires pour l'application des protocoles de coopération** autorisés avant l'entrée en vigueur de la loi en question, tant sur les modalités d'adhésion jusqu'à la date de publication du décret d'application de l'article 66 fixant les « *exigences essentielles de qualité et de sécurité* » des protocoles que sur les conditions d'autorisation des projets de protocoles déposés avant l'entrée en vigueur du même décret. **Il n'avait toutefois pas prévu de disposition s'agissant des protocoles de coopération en cours à la date d'entrée en vigueur dudit décret.**

L'article 96 de la loi « ASAP » prévoit ainsi que, sur proposition du comité national des coopérations interprofessionnelles (CNCI), **les protocoles de coopération autorisés avant l'entrée en vigueur de l'article 66 déjà mentionné peuvent être autorisés sans limite de durée sur l'ensemble du territoire en tant que protocoles nationaux par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.** Ces arrêtés sont seulement hypothétiques dans la mesure où ils dépendent d'une proposition du CNCI sans laquelle ils ne peuvent être pris. Ils ne constituent donc pas à proprement parler des mesures indispensables à l'application de la loi. À la connaissance du Sénat, deux arrêtés ont été pris pour perpétuer l'autorisation de protocoles de coopération :

- celui du 1^{er} mars 2021 porte sur le protocole « ASALEE », et propose une répartition dérogatoire des tâches entre des équipes d'infirmiers

¹ Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.

² Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

³ Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé, et aux territoires.

délégués à la santé populationnelle et les médecins généralistes¹. Il vise à éviter aux médecins généralistes d'assurer une validation systématique de l'interprétation et de la prescription de l'infirmier lorsque cela est possible compte tenu de ses compétences. Cet arrêté a été pris le même jour que 14 autres, autorisant divers protocoles de coopération en application de l'article 66 de la loi « santé » de 2019² seulement ;

- celui du 24 septembre 2021 porte sur l'élargissement des missions du diététicien en matière de dénutrition, nutrition entérale et parentérale en lieu et place d'un médecin.

• **L'article 97, introduit par amendement du Gouvernement et adopté par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, vise à créer des protocoles locaux en établissement de santé³.**

Il propose ainsi une nouvelle rédaction de l'article L. 4011-4 du code de la santé publique, qui dispose désormais que **des protocoles locaux de coopération peuvent être élaborés et mis en œuvre par des professionnels de santé exerçant en établissement de santé public ou privé ou au sein d'un groupement hospitalier de territoire (GHT)**. Valables au sein de l'établissement ou du GHT promoteur, ils doivent satisfaire à des **exigences essentielles de qualité et de sécurité** et font l'objet d'un **suivi sur la base d'indicateurs**, transmis annuellement par le directeur de l'établissement au directeur général de l'ARS. À la demande d'un ou plusieurs établissements de santé ou à son initiative, le **CNCI peut proposer le déploiement d'un protocole local sur tout le territoire national**, autorisé le cas échéant par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, après avis de la Haute Autorité de santé. Le Sénat n'a connaissance d'aucun arrêté encore pris à ce sujet.

Il était également prévu **qu'un décret fixe les conditions d'application de l'article L. 4011-4 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de l'article 97 de la loi « ASAP »**, et notamment les dispositions relatives aux protocoles nationaux⁴ qui s'appliquent au déploiement sur tout le territoire national ainsi que la nature des indicateurs de suivi transmis au directeur général de l'ARS. **Un décret du 24 juin 2021 y pourvoit⁵.**

¹ Arrêté du 1^{er} mars 2021 relatif à l'autorisation du protocole de coopération « ASALEE : travail en équipe infirmier(e)s délégué(e)s à la santé populationnelle & médecins généralistes pour l'amélioration de la qualité des soins et l'allocation optimisée de la disponibilité des professionnels de santé sur le territoire concerné ».

² JORF n° 0053 du 3 mars 2021.

³ L'article 3 de la loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification en a étendu le bénéfice au secteur médico-social et aux structures coordonnées.

⁴ Ces dispositions font l'objet de l'article L. 4011-3 du code de la santé publique.

⁵ Décret n° 2021-804 du 24 juin 2021 relatif aux modalités de déclaration et de suivi des protocoles locaux de coopération des établissements de santé, des groupements hospitaliers de territoire et du service de santé des armées.

Dans son article 1^{er}¹, il prévoit que la déclaration de mise en œuvre d'un protocole local de coopération par le directeur de l'établissement au directeur général de l'ARS passe par une application en ligne dédiée du site internet du ministère chargé de la santé. Celle-ci est également utilisée pour transmettre les indicateurs de suivi, qui renseignent sur le nombre de patients pris en charge, le taux de reprise par les professionnels de santé délégués, la nature et le taux d'événements indésirables ainsi que le taux de satisfaction des professionnels de santé adhérents au protocole. Il prévoit enfin que le CNCI doit vérifier, avant de proposer le déploiement d'un protocole local sur tout le territoire national, qu'il répond bien aux conditions nécessaires à ce déploiement², en particulier en termes de sécurité. Cet examen est suivi, avec d'éventuelles propositions de modification, d'une transmission pour avis à la Haute Autorité de santé. Le protocole peut ensuite être déployé sur tout le territoire national par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

L'article 2 du décret du 24 juin 2021 prévoit les conditions dans lesquelles les professionnels de santé du service de santé des armées peuvent élaborer ou participer à des protocoles locaux de coopération, et détaille les attributions du ministre chargé de la défense en la matière : transmission des protocoles à la HAS, suivi, suspension ou arrêt possibles du protocole³.

4. L'application de mesures en faveur du développement de l'épargne salariale

a) La sécurisation des accords de branche en matière d'épargne salariale

L'article 118, introduit en commission à l'Assemblée nationale, a instauré une **procédure d'agrément par l'administration centrale des accords de branche** prévoyant, en application de la loi « Pacte »⁴, la mise en place d'un régime d'intéressement, de participation ou d'épargne d'entreprise.

Un **décret en date du 27 octobre 2021** a précisé les conditions et les délais de cette procédure d'agrément⁵. Celle-ci est conduite dans un **délai de six mois** à compter du dépôt de l'accord ou de son avenant, que le ministre peut proroger de six mois supplémentaires. Le cas échéant, les procédures

¹ Article D. 4011-4-1 du code de la santé publique.

² Notamment les exigences de qualité et de sécurité définies par l'article R. 4011-1 du code de la santé publique.

³ Article D. 4011-7 du code de la santé publique.

⁴ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises – Article 155.

⁵ Décret n° 2021-1398 du 27 octobre 2021 précisant les conditions et délais d'agrément des accords de branche d'épargne salariale.

d'extension de l'accord de branche et d'agrément peuvent être menées simultanément¹.

Le décret précise également les conditions d'adhésion des entreprises aux accords de branche agréés. En particulier, lorsqu'un accord de branche agréé ouvre des choix aux parties signataires au niveau de l'entreprise, celles-ci doivent indiquer, dans l'accord qu'elles déposent pour y adhérer, la ou les options qu'elles choisissent de retenir ou, si l'accord de branche le prévoit, elles précisent le contenu des choix laissés à l'entreprise².

Le décret apporte enfin des précisions sur les accords de branche déposés avant son entrée en vigueur et ayant fait l'objet d'une extension par l'autorité administrative. Ainsi, sont considérés comme agréés, dès lors qu'ils ont été étendus et s'ils ouvrent droit aux adhésions des entreprises, les accords déposés avant le 1^{er} novembre 2021. En revanche, si un accord de branche ouvrant droit aux adhésions des entreprises n'a pas fait l'objet à cette date d'une demande d'extension, il peut faire l'objet d'une demande d'agrément.

b) La rationalisation du contrôle administratif des accords d'épargne salariale

L'article 119, également introduit en commission à l'Assemblée nationale, a clarifié le rôle des différents organismes compétents en matière de **contrôle administratif des accords d'épargne salariale**.

Un accord d'intéressement, un accord de participation ou un règlement de plan d'épargne doit ainsi être déposé auprès de l'autorité administrative compétente³, qui dispose d'un délai fixé par décret pour délivrer un récépissé attestant du dépôt d'un accord ou d'un règlement valablement conclu. Ce délai a été fixé à **un mois par un décret en date du 27 août 2021**⁴. Les conditions de ce dépôt sur la plateforme de téléprocédure du ministère du travail, déjà prévues par décret⁵, n'ont pas été modifiées.

Simultanément à la délivrance du récépissé ou, à défaut, à l'expiration du délai prévu, l'autorité administrative transmet l'accord ou le règlement et, le cas échéant, son récépissé à l'organisme de sécurité sociale chargé du contrôle - Urssaf, Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) ou caisse de mutualité sociale agricole (MSA). Le décret précise que cet organisme dispose alors d'un **délai de trois mois pour demander le retrait ou la modification des clauses contraires** aux dispositions légales et

¹ Art. D. 3345-6 du code du travail.

² Art. D. 3345-7 du code du travail.

³ Il s'agit de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

⁴ Décret n° 2021-1122 du 27 août 2021 précisant les délais et modalités de contrôle des accords d'épargne salariale et actualisant certaines dispositions relatives à l'intéressement et à la participation.

⁵ Art. D. 3313-1 et D. 3313-3 du code du travail.

réglementaires, à l'exception des règles relatives aux modalités de dénonciation et de révision des accords¹.

5. Le rapprochement d'instances dans le champ du dialogue social et de l'égalité professionnelle

• **L'article 19 a confié à la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) des missions précédemment dévolues à diverses instances consultatives :**

- le haut conseil au dialogue social ;
- le conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié (Copiesas) ;
- la commission des accords de retraite et de prévoyance (Comarep).

L'absorption de ces instances par la CNNCEFP appelait des mesures réglementaires d'application afin que la commission puisse exercer ses nouvelles missions. Elles ont été prises par un **décret du 16 juin 2021**².

Pour tirer les conséquences de l'absorption des missions exercées par la Comarep, ce texte précise notamment que lorsque la CNNCEFP est consultée sur l'extension et l'élargissement des conventions et accords relatifs à la protection sociale complémentaire, ainsi que sur l'abrogation des arrêtés d'extension ou d'élargissement, sa composition comprend également le ministre chargé de la sécurité sociale ou son représentant, qui assure la présidence de la commission.

Pour assurer les missions du Copiesas, le décret prévoit que lorsque la CNNCEFP est consultée sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale, sa composition comprend également :

- le ministre chargé de la sécurité sociale ou son représentant ;
- sept personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience.

Le décret crée en outre deux sous-commissions supplémentaires au sein de la CNNCEFP : la sous-commission de la protection sociale complémentaire et la sous-commission de la participation, de l'intéressement et de l'épargne salariale.

¹ Art. D. 3345-5 du code du travail.

² Décret n° 2021-768 du 16 juin 2021 relatif à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

• **L'article 20 a confié les missions précédemment exercées par le conseil supérieur de l'égalité professionnelle au Haut Conseil de l'égalité (HCE).** Il renvoie à un décret le soin de fixer les modalités de fonctionnement et la composition du HCE. Un décret doit aussi définir les conditions dans lesquelles le HCE est consulté sur les projets de loi et de décret ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que sur les textes relatifs à des conditions particulières de travail propres à l'un ou l'autre sexe.

Le décret n° 2021-921 du 9 juillet 2021¹ a redéfini le fonctionnement, et l'organisation du HCE, précédemment encadré par un décret du 3 janvier 2013², afin de tirer les conséquences de ses nouvelles missions. Le HCE comprend ainsi deux formations spécialisées : l'une en matière de droits des femmes et de lutte contre le sexisme et les violences de genre ; l'autre en matière d'égalité professionnelle. Il comprend un président nommé par arrêté du Premier ministre, pour une durée de trois ans renouvelable une fois, parmi les personnalités qualifiées et représentants d'associations siégeant au HCE.

Le décret précise que le HCE est saisi, dans le cadre des formations spécialisées, par le ministre compétent, des projets de loi et de décret les concernant, ainsi que des textes relatifs à des conditions particulières de travail propres à l'un ou l'autre sexe.

6. Le développement des services aux familles

• **L'article 99** habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin de favoriser le développement des services aux familles. Cette habilitation pour une période de six mois à compter de la promulgation de la loi s'inscrivait dans la suite de l'article 50 de **la loi du 10 août 2018³**, laquelle donnait déjà habilitation au Gouvernement. Ce dernier n'avait toutefois pas publié d'ordonnance dans le délai de **dix-huit mois qui avait été ouvert**. La commission spéciale avait eu l'occasion de regretter cette situation qui a conduit le **Parlement à être dépossédé de sa compétence législative sur ces enjeux pendant près de deux ans**.

L'étude d'impact de la loi ASAP indiquait qu'un projet d'ordonnance était établi dès l'automne 2019 mais que des concertations avaient mis en évidence le besoin de prendre des dispositions complémentaires. L'habilitation retenue par la loi ASAP était donc plus large que celle de la loi ESSOC. Elle ne concernait plus seulement les modes

¹ Décret n° 2021-921 du 9 juillet 2021 relatif à la composition et au fonctionnement du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

² Décret n° 2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes

³ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC).

d'accueil de la petite enfance mais également les services d'aide à la parentalité regroupés sous l'appellation de « services aux familles ». L'article donnait habilitation au gouvernement pour prendre toutes mesures :

- de simplification des législations applicables aux modes d'accueil de la petite enfance ;

- de prévoir les conditions dans lesquelles ces législations peuvent donner lieu à des dérogations ;

- d'autorisation de délégation de compétence entre autorités compétentes en matière de services aux familles grâce notamment à la création d'un guichet administratif unique facilitant les démarches des porteurs de projets et gestionnaires d'EAJE ou de services de soutien à la parentalité.

L'article 99 conférait également une base légale pour **prévoir par ordonnance le recours à des expérimentations** d'une durée ne pouvant être inférieure à deux ans ni supérieure à cinq ans. La mise en place d'une expérimentation, sur la base du volontariat des autorités compétentes de chaque territoire retenu, était toutefois expressément prévue pour la création d'un pilotage et d'un contrôle simplifié des services aux familles.

L'ordonnance relative aux services aux familles a bel et bien été prise le 19 mai 2021¹. Elle prévoit ainsi :

- l'élaboration de **chartes nationales respectivement pour l'accueil du jeune enfant et du soutien à la parentalité** lesquelles devront être prises par arrêté du ministre chargé de la famille ;

- l'autorisation faite aux professionnels de la petite enfance, sous certaines conditions, d'**administrer des soins ou des traitements médicaux** à un enfant qu'ils prennent en charge ;

- la transformation des relais d'assistants maternels en « **relais petite enfance** » en élargissant leur public destinataire aux professionnels de la garde d'enfants à domicile et leurs missions, lesquelles seront précisées par décret ;

- la modification du **cadre législatif de l'exercice de la profession d'assistant maternel** : nombre d'agréments pouvant être détenus par un même professionnel, nombre d'enfants accueillis simultanément, meilleure reconnaissance des maisons d'assistants maternels (MAM) ;

- le remplacement de la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants par le **comité départemental des services aux familles** chargé de l'élaboration du **schéma départemental des services aux familles**.

¹ Ordonnance n° 2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

En outre, l'ordonnance prévoit **l'expérimentation d'une organisation locale simplifiée des services aux familles** permettant aux différentes autorités compétentes (communes, EPCI, départements et CAF) de se coordonner et de prévoir des délégations de compétences. Cette expérimentation d'une durée ne pouvant excéder cinq ans est conforme aux dispositions législatives d'habilitation.

Cette ordonnance a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2021¹. En outre, l'ordonnance appelait plusieurs textes réglementaires d'application. Le **décret du 25 août 2021** précise ainsi les missions des relais petite enfance². Un **décret en Conseil d'État du 30 août 2021**³ prévoit notamment les conditions dans lesquelles les autorisations concernant les EAJE sont délivrées par les présidents des conseils départementaux ainsi que les conditions dans lesquelles les traitements et soins médicaux des enfants pris en charge par les professionnels peuvent être administrés. Un **décret du 4 novembre 2021**⁴ prévoit les conditions d'agrément des assistants maternels et tient compte des nouvelles dispositions législatives s'agissant des maisons d'assistants maternels. Un **décret du 14 décembre 2021**⁵ prévoit la composition et les compétences du nouveau comité départemental des services aux familles.

Enfin, un **décret du 15 avril 2022**⁶ précise **l'expérimentation mise en place par l'ordonnance conformément à l'article 99 de la loi** en prévoyant notamment les contenus obligatoires des conventions contractées entre les autorités compétentes. Il prévoit également les mesures de suivi mises en œuvre par les comités départementaux qui permettront d'alimenter le rapport d'évaluation que le Gouvernement doit présenter au Parlement avant le terme de l'expérimentation.

- **L'article 100** oblige les établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans, dont l'activité est déterminée en décret, à communiquer par voie électronique leurs disponibilités d'accueil à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), selon une périodicité et des modalités de transmission fixées par arrêté ministériel.

¹ *Projet de loi ratifiant diverses ordonnances dans les domaines des solidarités et de la santé, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 13 juillet 2021.*

² *Décret n° 2021-1115 du 25 août 2021 relatif aux relais petite enfance et à l'information des familles sur les disponibilités d'accueil en établissements d'accueil du jeune enfant.*

³ *Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants.*

⁴ *Décret n° 2021-1446 du 4 novembre 2021 relatif aux conditions d'agrément, de suivi et de contrôle des assistants maternels et des assistants familiaux et aux règles applicables aux locaux et à l'aménagement intérieur des établissements d'accueil du jeune enfant.*

⁵ *Décret n° 2021-1644 du 14 décembre 2021 relatif à la gouvernance des services aux familles et au métier d'assistant maternel.*

⁶ *Décret n° 2022-566 du 15 avril 2022 relatif à l'expérimentation de nouvelles coopérations entre autorités compétentes en matière de services aux familles.*

Pour l'application de ces dispositions, le décret du 25 août 2021 mentionné ci-dessus prévoit que les pouponnières sont exclues des établissements soumis à cette obligation de communication. Un arrêté du 31 août 2021¹ précise les modalités de transmissions des informations s'appliquant aux EAJE. **Ces informations alimentent le site *monenfant.fr***² à destinations des familles recherchant une solution d'accueil pour leur enfant.

Aux mêmes fins de bonne information des familles sur ce site, l'article 100 de la loi dispose que les assistants maternels doivent autoriser la publication de leur identité et de leurs coordonnées, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, au risque de ne pas être agréés.

Ce **décret en Conseil d'État, publié le 30 août 2021**³, impose aux assistants maternels, à l'exception de ceux employés exclusivement par une personne morale, d'indiquer leur **numéro de téléphone, l'adresse postale de leur lieu d'exercice, leur adresse électronique et leurs disponibilités** au moyen d'un formulaire sur le site de la CNAF. Le décret précise que l'assistant maternel agréé renseigne sur *monenfant.fr* **ses disponibilités d'accueil pour une période de six mois (jours, créneaux horaires, nombre de places)** et ce avant le 1^{er} juin et le 1^{er} décembre de chaque année. Il peut à tout moment mettre à jour ces informations. Un second **décret du 30 août 2021**⁴ précise les conditions d'agrément des assistants maternels au regard des nouvelles obligations prévues par l'article 100 de la loi.

La commission constate ainsi que **l'ensemble des textes réglementaires d'application prévus par l'article 100 de la loi ont été publiés**. Leur parution est toutefois intervenue **tardivement**, outre au regard du délai de six mois ouvert par la publication de la loi le 7 décembre 2020, eu égard à la date butoir d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 100 fixée au 1^{er} septembre 2021 s'agissant par exemple des assistants maternels.

¹ Arrêté du 31 août 2021 relatif aux modalités de transmission des disponibilités d'accueil des établissements d'accueil du jeune enfant à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

² <https://monenfant.fr/>

³ Décret n° 2021-1131 précité.

⁴ Décret n° 2021-1132 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels agréés.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. À l'adresse du gouvernement, 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 aussi 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 informel avec la Commission européenne et peut, dans ce cadre, adopter des avis politiques en réaction aux documents que celle-ci lui adresse.

Le suivi de ces positions européennes du Sénat s'inscrit dans le contexte plus large du bilan de l'application des lois dans la mesure où cela contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI

Entre le 1er octobre 2020 et le 30 septembre 2021, le Sénat a adopté six résolutions européennes, contre dix-sept l'année précédente. Ceci s'explique par le renouvellement du Sénat intervenu en octobre 2020 et la priorité que la commission des affaires européennes nouvellement reconstituée a souhaité donner d'abord aux auditions. La commission des affaires européennes a été saisie de 950 textes sur la période, contre 852 au cours de la session précédente.

Sur ces six résolutions, trois sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et trois d'une initiative d'un ou plusieurs sénateurs. Deux de ces résolutions ont en outre donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes : sur l'État de droit et sur les allégations nutritionnelles. Trois de ces résolutions ont également donné lieu parallèlement à un avis politique adressé à la Commission européenne.

Plus généralement, en ce qui concerne les avis politiques, la commission des affaires européennes en a adressé huit à la Commission européenne entre le 1^{er} octobre 2020 et le 30 septembre 2021, contre quinze lors de la session précédente, cette baisse s'expliquant par les raisons déjà évoquées plus haut. Tous ont reçu une réponse de la part de la Commission. Son délai de réponse, censé ne pas dépasser trois mois, s'est dégradé sur la période couverte par le rapport : le taux de réponse dans le délai imparti s'établit à 62,5 %, contre 80 % l'année dernière. Sur les réponses adressées après le délai de trois mois, le retard était toutefois limité à quelques jours.

Enfin, selon les chiffres de la Commission européenne, le Sénat figure parmi les assemblées parlementaires les plus actives de l'Union européenne (qui en compte trente-neuf) dans ce dialogue politique. Il figure très exactement au 7^e rang de ces assemblées.

En ce qui concerne les avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, au 31 septembre 2021, le Sénat en avait adopté trente-quatre depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La commission des affaires européennes en a adopté trois au cours de la période couverte par le rapport, sur plusieurs projets de règlements relatifs à la politique européenne de santé, contre un seul au cours de la session précédente.

B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT

Sur l'année parlementaire écoulée, dans les deux tiers 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 en effet possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues :

1°) dans deux tiers des cas donc, les résolutions européennes du Sénat ont été prises totalement ou très largement en compte :

- les allégations nutritionnelles et de santé dans les denrées alimentaires : la France a obtenu l'instauration de profils nutritionnels pour limiter la promotion de denrées alimentaires riches en sel, en sucre et en matières grasses, l'élaboration d'une liste des allégations autorisées concernant les végétaux, le développement d'une procédure spécifique d'évaluation par l'agence européenne de sécurité alimentaire, et la disponibilité d'une information par un système de « scores » et non de « seuils » sur l'étiquetage ;

- la réserve d'ajustement au Brexit : le Sénat a été suivi sur l'extension de la période d'admissibilité des dépenses financées par la réserve (dotée de 5,3 milliards d'euros), sur la clarification des dépenses publiques admissibles, sur le principe d'une gestion partagée de la réserve entre l'Union européenne et les États membres, sur la possibilité d'attribuer aux États membres les crédits non consommés de la réserve en fonction d'une clé de répartition, et sur la nécessité de « flécher » une partie des fonds disponibles vers les pêcheurs ;

- l'État de droit dans l'Union européenne : en l'espèce, la résolution du Sénat, issue d'un rapport d'information¹, est venue en renfort des actions de l'Union européenne en faveur du respect de l'État de droit : rappel de la nécessaire exemplarité de l'Union européenne dans ce domaine ; appui au mécanisme conditionnant au strict respect de l'État de droit le versement aux États membres des financements du plan de relance européen ; demande

¹ Rapport d'information n° 457 (2020-2021) des sénateurs Philippe Bonnecarrère et Jean-Yves Leconte au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, en date du 18 mars 2021.

d'initiatives complémentaires en faveur de la lutte contre la corruption et d'une articulation accrue entre le volet interne et le volet externe de la politique européenne en matière d'État de droit... ;

- le certificat vert européen pour faciliter la libre circulation pendant la pandémie de covid-19 : conformément à la demande du Sénat, le certificat vert a été mis en place sur la base de trois modalités équivalentes (attestation de vaccination ; attestation de rétablissement à la suite d'une infection par le SARS-CoV-2 ; attestation justifiant d'un résultat négatif à un test de dépistage).

2°) dans le cas d'une de ces résolutions, les positions du Sénat ont été partiellement suivies : il s'agit de la résolution européenne du Sénat relative à la protection des sols et la prévention de leur dégradation par les activités industrielles et minières. En effet, la Commission européenne a partagé le constat du Sénat sur la nécessité d'un cadre juridique européen et elle a bien présenté une stratégie pour la protection des sols, mais cette réforme n'a pas pris en considération les spécificités des dégradations industrielles et minières.

3°) enfin, dans un seul autre cas, la résolution européenne du Sénat n'a pas reçu de suite effective. Le Sénat n'a ainsi pas été suivi sur sa résolution européenne visant à rendre pérenne l'augmentation du temps de télétravail autorisé pour les travailleurs transfrontaliers, en date du 9 juillet 2021. Cette résolution avait un seul objet très concret : modifier les règles européennes en vigueur « *afin que les travailleurs frontaliers puissent être en télétravail jusqu'à deux jours par semaine sans que cela induise un changement quant à la détermination de l'État auquel doivent être versées leurs cotisations sociales.* » Or, si la France a proposé d'initier une réflexion européenne sur ce point, cette proposition n'a pas été reprise par ses partenaires européens. Toutefois, une étude sur le télétravail doit être lancée prochainement par la Commission européenne avec les partenaires sociaux.

Ce bilan globalement positif doit inciter la commission des affaires européennes à poursuivre son action et le Sénat à conforter sa stratégie d'influence européenne par tous moyens.

ANNEXES

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2020-2021

- **Lois d'application directe (18) :**

Loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer

Loi n° 2021-1039 du 5 août 2021 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020

Loi n° 2021-874 du 1er juillet 2021 en faveur de l'engagement associatif

Loi n° 2021-725 du 8 juin 2021 visant à sécuriser les droits à protection sociale des assistants maternels et des salariés des particuliers employeurs

Loi n° 2021-710 du 4 juin 2021 visant à moderniser les outils et la gouvernance de la Fondation du patrimoine

Loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion

Loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe

Loi n° 2021-478 du 21 avril 2021 visant à protéger les mineurs des crimes et délits sexuels et de l'inceste

Loi n° 2021-467 du 19 avril 2021 organique relative à la simplification des expérimentations mises en oeuvre sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution

Loi n° 2021-194 du 23 février 2021 habilitant le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour assurer la conformité du droit interne aux principes du code mondial antidopage et renforcer l'efficacité de la lutte contre le dopage

Loi n° 2021-195 du 23 février 2021 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19

Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire

Loi n° 2021-85 du 29 janvier 2021 visant à définir et protéger le patrimoine sensoriel des campagnes françaises

Loi n° 2020-1673 du 24 décembre 2020 relative à la restitution de biens culturels à la République du Bénin et à la République du Sénégal

Loi n° 2020-1670 du 24 décembre 2020 relative aux délais d'organisation des élections municipales partielles et des élections des membres des commissions syndicales

Loi n° 2020-1669 du 24 décembre 2020 organique relative aux délais d'organisation des élections législatives et sénatoriales partielles

Loi n° 2020-1671 du 24 décembre 2020 relative à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure

Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020

- **Lois mises en application (12) :**

Loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire

Loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire

Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale

Loi n° 2021-403 du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention

Loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement

Loi n° 2021-335 du 29 mars 2021 organique portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République

Loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs

Loi n° 2021-219 du 26 février 2021 relative à la déshérence des contrats de retraite supplémentaire

Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

Loi n° 2020-1630 du 22 décembre 2020 relative à la répartition des sièges de conseiller à l'Assemblée de Guyane entre les sections électorales

Loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières

Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire

- **Lois partiellement mises en application (12) :**

Loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République

Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail

Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique

Loi n° 2021-998 du 30 juillet 2021 relative à la prévention d'actes de terrorisme et au renseignement

Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021

Loi n° 2021-771 du 17 juin 2021 ratifiant les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux

Loi n° 2021-646 du 25 mai 2021 pour une sécurité globale préservant les libertés

Loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification

Loi n° 2021-27 du 15 janvier 2021 organique relative au Conseil économique, social et environnemental

Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur

Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée

Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021

Loi n° 2020-1577 du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée »

Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique

Loi n° 2020-1508 du 3 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

- **Lois non mises en application (4) :**

Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales

Loi n° 2021-875 du 1er juillet 2021 visant à améliorer la trésorerie des associations

Loi n° 2021-695 du 1er juin 2021 tendant à prévenir les usages dangereux du protoxyde d'azote

Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne

CONTRIBUTION DE MADAME LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT

La XV^{ème} législature (2017-2022) s'achève. Le dernier bilan semestriel relatif à l'application des lois adoptées depuis le début de la législature affichait au 31 décembre 2021 un taux d'application de 92 %. Sur les 2 227 mesures d'application des lois adoptées depuis le début de la XV^e législature, 2 056 avaient reçu application.

En dépit d'une période marquée par la crise sanitaire depuis 2020, ce bilan témoigne de la volonté du Gouvernement de prendre dans les meilleurs délais les mesures réglementaires pour la mise en œuvre des réformes engagées.

1. Pouvez-vous brièvement revenir sur la méthode employée par les services du Secrétariat général du Gouvernement pour suivre l'application des lois ?

Dès l'adoption définitive d'une loi, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) établit un tableau de programmation recensant l'ensemble des mesures nécessaires pour appliquer la loi. Ce tableau se limite à l'identification des décrets et n'identifie pas les arrêtés puisque ceux-ci ne relèvent pas de la responsabilité du Premier ministre, mais des ministres concernés. Ce tableau est transmis aux ministères afin qu'ils indiquent leur calendrier prévisionnel d'élaboration des textes.

En fonction du nombre de mesures nécessaires, une réunion interministérielle (RIM) est organisée, au cours de laquelle sont arbitrés, pour chaque mesure, le ministère porteur, la direction responsable, ainsi que les éléments calendaires, notamment ceux relatifs aux consultations préalables. Les objectifs de publication ainsi définis sont mis en ligne sur Légifrance et transmis au Conseil d'Etat et au Parlement.

Lors de cet exercice de programmation, les mesures d'application sont classées en quatre catégories :

- Les mesures actives, qui correspondent à des mesures d'application non assorties d'une entrée en vigueur différée définie par la loi. Le SGG veille à ce que les décrets d'application de ces mesures soient pris dans un délai inférieur à 6 mois à compter de la publication de la loi (conformément à la circulaire du 29 février 2008 du Premier ministre relative à l'application des lois) ;
- Les mesures différées, qui s'entendent de mesures d'application pour lesquelles la loi a défini une date d'entrée en vigueur différée. Le SGG veille à ce que les décrets d'application de ces mesures soient pris au plus tard le mois précédent l'entrée en vigueur de la disposition législative concernée ;
- Les mesures éventuelles, qui sont des mesures d'application identifiées comme facultatives et ne conditionnent pas l'entrée en vigueur de la loi ;

- Enfin, les mesures hors compteurs : il s'agit principalement de mesures déjà appliquées par des textes réglementaires antérieurs à la loi et qui ne nécessitent pas d'être modifiés.

Seule la première catégorie – celle des mesures actives – est prise en compte dans le calcul du taux d'application (pourcentage du nombre de mesures actives prises sur le nombre de mesures actives à prendre).

Des RIM de suivi sont ensuite organisées afin de faire un point sur l'état d'avancement des textes : la première trois mois après la publication de la loi et la seconde à la fin du cinquième mois suivant la publication de la loi. Ces RIM permettent d'identifier les textes dont la préparation se heurte à des difficultés particulières et de redéfinir, le cas échéant, les objectifs de publication.

Sur la base de ces tableaux consolidés et d'une veille quotidienne des décrets d'application publiés au *Journal officiel*, le SGG élabore chaque année deux bilans semestriels (arrêtés au 30 juin et au 31 décembre). Ces tableaux, qui font apparaître le taux d'application des lois de plus de 6 mois promulguées au cours de la législature, sont adressés aux ministères, au Parlement, et publiés sur Légifrance.

En parallèle de cette méthodologie, le Gouvernement organise, chaque année au mois de septembre, le Comité interministériel de l'application des lois (CIAL), sous la co-présidence du ministre chargé des relations avec le Parlement et du Secrétaire général du Gouvernement.

Réunissant les directeurs de cabinet ministériels, le CIAL permet de faire un point sur l'état d'avancement et les objectifs de publication des mesures restant à prendre de chaque ministère et d'échanger sur les éventuelles difficultés rencontrées dans l'élaboration des textes. Le CIAL est préparé par le SGG en lien avec les correspondants ministériels de l'application des lois qui sont chargés de récupérer les informations au sein des ministères.

2. Pouvez-vous présenter le pourcentage de mise en application des lois adoptées lors de la session 2020-2021 au 31 mars 2022 ?

Au cours de la session 2020-2021, 51 lois ont été adoptées, dont 30 appellent des mesures d'application. D'après sa méthodologie, le SGG a identifié 653 mesures actives, correspondant aux mesures pour lesquelles le Gouvernement s'est engagé à prendre les textes dans un délai de 6 mois à compter de la publication de la loi.

A la date du 31 mars 2022, 396 mesures avaient reçu application, ce qui représentait un taux d'application des lois de 60 %. Mais depuis le 31 mars 2022, 43 décrets d'application supplémentaires ont été publiés, ce qui représente 85 mesures supplémentaires. Ainsi, à la date du 19 mai 2022, le taux d'application des lois de la session 2020-2021 est de 74 %, soit 14 points de plus qu'au 31 mars 2022.

A titre de comparaison avec les années précédentes, au cours de la même période (du 31 mars à la mi-mai), le taux d'application des lois avait respectivement augmenté de :

- 5 points en 2021, pour les lois adoptées au cours de la session 2019-2020 ;
- 4 points en 2020, pour les lois adoptées au cours de la session 2018-2019 ;
- 2 points en 2019, pour les lois adoptées au cours de la session 2017-2018.

Ainsi, l'effort particulier engagé pour la publication des textes d'application au cours de ces 7 dernières semaines doit être souligné.

3. De son côté, le Sénat observe une faiblesse persistante du taux global d'application des lois. Ce constat persiste même lorsque l'on exclut les lois relevant du périmètre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et qui sont particulièrement mal appliquées. Comment l'expliquez-vous ?

A la date du 19 mai 2022, le taux d'application des lois de la session 2020-2021 est de 74 %. Le taux d'application des lois suivies par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est de 44 % avec 55 mesures appliquées sur un total de 126 mesures actives. Si l'on exclut ces lois, le taux d'application des lois de la session 2020-2021 passe à 81 %, soit 426 mesures appliquées sur un total de 527 mesures attendues.

S'agissant des facteurs explicatifs, il convient tout d'abord de relever que le processus d'élaboration des textes d'application des lois est complexifié par le nombre croissant de consultations préalables exigées par des normes supérieures. A titre de comparaison, 447 mesures d'application pour la session 2020-2021 ont fait l'objet de consultations contre 365 pour la session 2019-2020. Sur les 172 mesures en attente de décret d'application, 100 font l'objet de consultations préalables (hors avis du Conseil d'Etat). Les ministères mettent tout en œuvre pour prendre les décrets nécessaires à l'application des lois dans un délai de 6 mois, mais tout en préservant le temps incompressible nécessaire aux consultations.

A ce titre, il convient tout particulièrement d'attirer l'attention du Sénat sur les délais de consultations de la Commission européenne :

- La directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoit une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société d'information. La période de statu quo imposée par la directive est de 3 mois, cette période pouvant être prolongée de 3 mois supplémentaires en cas de questions de la part de la Commission européenne ;
- Le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit une procédure de notification à la Commission européenne de tout projet d'octroi d'une nouvelle aide d'Etat. Le règlement impose à la Commission de décider dans un délai de deux mois si l'aide est légale ou si une procédure d'examen supplémentaire de l'aide est nécessaire, auquel cas la

Commission doit s'efforcer de prendre une décision dans un délai de 18 mois à compter de l'ouverture de la procédure d'investigations.

A titre d'exemple, une décision de la Commission européenne dans le cadre de la procédure relative aux aides d'Etat est notamment attendue pour des dispositifs prévus par la loi de finances pour 2021 :

- L'aide financière prévue par l'article 122-8 du code de l'énergie, versée aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison de la répercussion des coûts du système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre sur les prix de l'électricité (article 174 de la LFI pour 2021) ;
- Le dispositif de réduction du taux d'accises en métropole en faveur du rhum produit dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution (article 202 de la LFI pour 2021).

Par ailleurs, le plan de charge du Conseil d'Etat est également pris en compte par le SGG qui doit nécessairement veiller, à travers des opérations de programmation, à prioriser les textes qu'il transmet pour avis aux différentes sections.

En outre, la concentration de nombreuses mesures d'application à prendre dans un même secteur est un facteur de ralentissement du travail gouvernemental d'élaboration de ces mesures, un même ministère se trouvant chargé de préparer un volet important de décrets.

Enfin, le retard dans l'application des lois constaté par les services du Sénat trouve également son explication dans des éléments conjoncturels. Depuis 2020, les ministères s'évertuent à rattraper le retard dans la prise des textes d'application tout en assumant un niveau de mesures nouvelles équivalent à celui d'avant la crise sanitaire (688 mesures d'application au titre de la session 2018-2019).

A cet égard, il convient de rappeler qu'en 2020, le choix avait été fait de reporter l'entrée en vigueur de plusieurs réformes au 1^{er} janvier 2022 afin de lisser la charge de travail induite par la crise sanitaire pour certains ministères fortement mobilisés.

4. Comment interprétez-vous le taux d'application particulièrement faible de la loi dite « Climat et Résilience » ? Lors du bilan de la session précédente, le Sénat remarquait que « certains services ministériels sont mis à contribution sur des chantiers législatifs nouveaux avant même d'avoir pu procéder à l'élaboration des textes – souvent nombreux – qui restent à prendre pour l'application des lois adoptées antérieurement ». Cela peut-il constituer un facteur d'explication ? Quelles sont les principales pistes d'évolution envisagées pour remédier à ce défaut d'anticipation ?

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience à ses effets appelle 123 mesures actives, qui doivent être prises dans les 6 mois suivant la publication de la loi. A la date du 31 mars 2022, le taux d'application de cette loi était de 12 % avec 14 mesures ayant reçu

application ; son taux d'application est de 42 % au 19 mai 2022 avec 52 mesures ayant reçu application.

En préambule, il est important de souligner que l'élaboration de la loi Climat & Résilience à partir des propositions de la convention citoyenne pour le climat a nécessité de nombreuses concertations avec cette dernière, ainsi qu'avec les parlementaires, les collectivités territoriales, les entreprises, les syndicats et les ONG afin d'étudier les propositions de la convention citoyenne pour le climat et du conseil de défense écologique, avant d'aboutir au projet de loi déposé en conseil des ministres. Ces concertations d'une ampleur et d'un format inédits ont mobilisé l'énergie des services chargés d'anticiper la préparation des mesures d'application qu'impliquait le projet de loi élaboré par le Gouvernement.

Sur l'ensemble des mesures que comporte la loi publiée, le ministère de la transition écologique est porteur de 84 % des mesures d'application (103 mesures sur un total de 123) dont 38 de ces mesures sont attribuées à la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et 20 mesures à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. L'attribution des mesures d'application est décidée en fonction du périmètre d'intervention de chaque direction.

Les services du ministère de la transition écologique ont œuvré à la préparation des décrets d'application de cette loi tout en terminant la préparation des tous derniers textes de la session 2019-2020. A ce titre, ce ministère était porteur de 216 mesures dont 208 sont appliquées par un décret. Parmi ces mesures, la DGEC - direction porteuse de 38 mesures d'application de la loi Climat & Résilience - était responsable de 60 mesures dont 57 sont appliquées par un texte. Ces chiffres démontrent que les services en charge de l'application de cette loi ont tout mis en œuvre pour clore les chantiers législatifs de la session 2019-2020 et lancer ceux de la session 2020-2021 en veillant à respecter le délai de 6 mois.

De plus, il est à noter que les délais d'élaboration des textes de la loi Climat & Résilience nécessitent diverses consultations telles que :

- La consultation des collectivités d'outre-mer (13 mesures) ;
- La notification à la Commission européenne du projet de texte (7 mesures) ;
- La consultation de la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (4 mesures) ;
- La consultation du public (6 mesures).

Enfin, il est primordial de rappeler que les ministères peuvent rencontrer des difficultés dans l'anticipation du nombre de mesures d'application à prendre d'une loi. Ce nombre peut en effet évoluer sensiblement entre le dépôt d'un projet de loi et la promulgation de la loi : à titre d'exemple, si seulement 33 renvois à des décrets d'application étaient identifiés dans le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 153 renvois à des décrets d'application ont finalement été identifiés dans la loi publiée.

C'est pour cette raison que les services du SGG ont, dès le second semestre 2021, renforcé leur appui aux ministères dans la programmation des mesures d'application des lois. Plusieurs pistes d'évolution ont déjà été mises en œuvre afin d'appeler l'attention des ministères sur l'importance de cet exercice.

En effet, le SGG a élaboré un guide de la programmation et du suivi de l'application des lois ainsi qu'une fiche d'accompagnement au remplissage des tableaux de programmation. Les directions ministérielles sont ainsi sensibilisées sur ce point dès les travaux préparatoires de la RIM de programmation.

Par ailleurs, chaque année, le Comité interministériel de l'application des lois est une instance au cours de laquelle il est rappelé aux directeurs de cabinet l'importance d'identifier les difficultés éventuelles le plus tôt possible afin de les surmonter dans les meilleurs délais.

Le SGG et les ministères déploient des efforts conséquents dès la promulgation de la loi afin d'anticiper autant que possible l'élaboration des textes d'application, sans pour autant préjuger des travaux préparatoires du législateur et de l'analyse du Conseil constitutionnel qui interviennent en amont de la publication.

5. Quel est le taux de présentation des rapports issus de l'article 67 de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 ?

Au cours de la session 2020-2021, parmi les 51 lois adoptées, 30 lois nécessitent la transmission d'un rapport issu de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. A la date du 19 mai 2022, leur taux de remise est de 43 %, soit une transmission de 13 rapports sur un total de 30 attendus.

6. Sur les 51 lois adoptées lors de la session 2020-2021, et si l'on exclut les textes pour lesquels elle est de droit, 37 ont été examinées selon la procédure accélérée - soit un taux de 73 % en augmentation par rapport à la session précédente (26 sur 43, soit 60 %). Cette rapidité exigée du législateur contraste avec un délai de prise des textes d'application demeurant supérieur à six mois. Comment interprétez-vous ce phénomène ?

A la date du 31 mars 2022, 67 % des textes d'application des lois adoptées au cours de la session 2020-2021 ont été pris dans un délai inférieur ou égal à 6 mois, 30 % ont été pris dans un délai supérieur à 6 mois et inférieur ou égal à un an et 3 % l'ont été dans un délai supérieur à un an.

La part des textes pris dans un délai inférieur ou égal à 6 mois doit être rapportée aux taux des précédentes sessions. Après une diminution au cours de la session 2019-2020 (54 %), elle a retrouvé un niveau comparable à celui d'avant la crise sanitaire (68 % pour la session 2018-2019).

De la même manière, le délai moyen global de publication des textes d'application pour la session 2020-2021 (6 mois) est comparable à celui de la session 2018-2019. Ce

délai avait connu un pic à 8 mois pour la session 2019-2020 en raison de la crise sanitaire.

Ainsi qu'il a été précisé dans les précédentes réponses, l'administration met tout en œuvre pour prendre les textes d'application dans les meilleurs délais, mais elle reste dépendante des délais de consultation qui lui sont parfois imposés.