

N° 636

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 mai 2023

# **RAPPORT D'INFORMATION**

*sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2023,*

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 2021-2022, c'est-à-dire entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022.

**Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 65 %**, soit un taux supérieur à celui de l'année précédente (57%). Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, ce taux d'application s'élève à **68 %**, contre 63 % en 2020-2021. L'amélioration de ce taux doit être saluée, même si **trois éléments** conduisent à la nuancer. Tout d'abord, la **loi « 3DS »**, emblématique de la session, affiche un faible taux d'application, à seulement 52 %. Par ailleurs, le taux d'application des dispositions contenues dans les **lois d'origine parlementaire reste très insuffisant**, à 56 %. Enfin, le **taux de parution des arrêtés** reste bien inférieur à celui des décrets (42 % contre 72 %).

En moyenne, **les mesures réglementaires d'application ont été publiées 5 mois et 20 jours après la promulgation de la loi**, soit un délai moyen en amélioration par rapport à la session précédente et désormais **inférieur à la limite de six mois** que s'est fixé le Gouvernement. Ce délai moyen s'allonge cependant – de manière paradoxale – pour les mesures issues de **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée**. Pour ces lois, le délai moyen de prise des textes d'application est de **6 mois et 8 jours**. Ce chiffre est d'autant plus frappant que le Gouvernement recourt massivement à la procédure accélérée (45 lois sur 64, soit un taux de 70 % comparable à celui de l'année dernière).

Particulièrement faible lors de la session précédente (21 %), **le taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement s'améliore pour s'établir à 36 %**. En revanche, aucun rapport demandé dans le périmètre de la commission des affaires sociales et des affaires économiques n'a été remis. Surtout, **sur 21 demandes de rapport issues d'un amendement sénatorial, aucune n'a abouti**. Ce constat est d'autant plus notable que le Sénat fait pourtant preuve de parcimonie dans ses demandes de rapport.

Enfin, une analyse de l'origine des 649 mesures appelées en application des textes votés montre que 15 % sont requises par un amendement sénatorial. **Mais, alors que le taux global de mise en application des mesures prévues s'établit à 65 %, le Sénat constate à nouveau un différentiel très important selon la provenance de la mesure, puisque ce taux chute à 57 % pour les mesures issues d'un amendement sénatorial**. Ce taux s'établit, pour les amendements du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, à **près de 70 %**. Cet écart de plus de 10 points 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 est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1<sup>er</sup> février 2022.**



**Tableau synthétique des principales données du bilan de l'application des lois votées lors de la session 2021-2022, comparées avec celles de la précédente session**

	Session 2021-2022
Nombre de lois votées lors de la session 2021-2022, hors conventions internationales	64 (+13)
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	45 (+8)
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2021-2022	65 % (+8 pts)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2021-2022	132 (+5)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2021-2022 non remis en date du 31 mars 2023	84 (-16)
Délai moyen de parution des mesures d'application pris lors de la session 2020-2021	5 mois et 20 jours (-19 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 SÉNAT.....	17
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2021-2022.....	22
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES COMMISSIONS .....	39
I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	41
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	179
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	191
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	275
COMMISSION DE LA CULTURE .....	329
COMMISSION DES FINANCES.....	349
COMMISSION DES LOIS .....	463
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	551
ANNEXES .....	557
RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2021-2022.....	559





## 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 2023 porte sur les lois adoptées lors de la session 2021-2022. 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 2021-2022

#### 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.

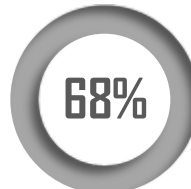
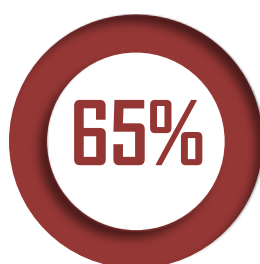
#### Chiffres clés de la session 2021-2022

Nombre de lois promulguées



*dont en procédure accélérée*

Taux global d'application des lois



*hors mesures différées*

Délai moyen de prise des textes d'application



Établi à la date du 31 mars 2023, le présent bilan se concentre sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022. 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<sup>1</sup>. Cet objectif a été réaffirmé par la circulaire de la Première ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois. **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**, 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, **64 lois ont été adoptées lors de la session 2020-2021**, contre 51 lors de la session précédente. 18 étaient d'application directe et **46 nécessitaient des mesures d'application**. Parmi celles-ci, au 31 mars 2023, 14 lois étaient pleinement applicables, 25 appelaient encore de nombreuses mesures d'application et, pour 7 lois, aucune des mesures nécessaires à leur application n'était encore adoptée.

Sur ces 64 lois, et si l'on exclut les textes pour lesquelles elle est de droit, **45 ont été examinées selon la procédure accélérée**. Par ailleurs, 41 des 64 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 sur les ordonnances est désormais organisé, dont la première version s'est tenue le 1<sup>er</sup> 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**.

## **II. UN BILAN EN AMÉLIORATION MAIS QUI CACHE DE GRANDES DISPARITÉS**

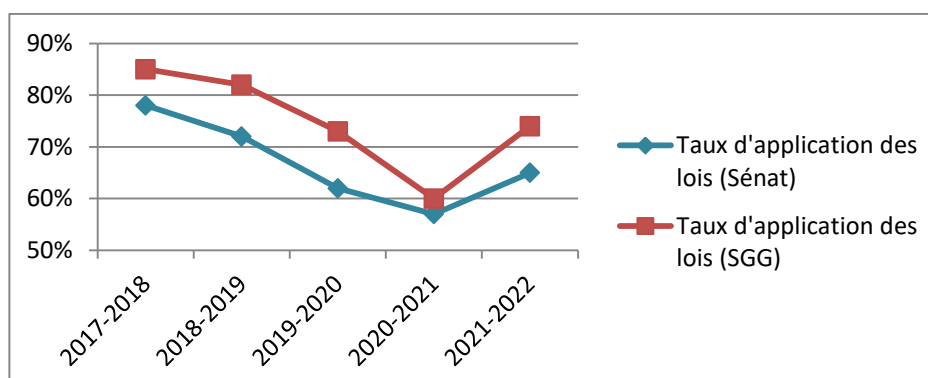
### ***A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS EN PROGRÈS MAIS TRÈS VARIABLE SELON LE PÉRIMÈTRE RETENU ET L'ORIGINE DES TEXTES***

**Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat enrayer sa baisse, pour s'établir à 65 % des mesures attendues**, contre 57 % pour 2020-2021. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée, il atteint **68 %**. Cette amélioration reste cependant **relative** : le taux global d'application des lois pour 2021-2022 est de plus de 10 points inférieur au niveau de la session 2017-2018 (65 % contre 78 %).

---

<sup>1</sup> 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

### Taux d'application des lois depuis la session 2017-2018



Cette amélioration globale cache de grandes disparités. Ainsi, une loi emblématique de la session comme **la loi « 3DS »<sup>1</sup> du 21 février 2022** n'affiche un taux d'application que de **52 %**, avec encore 42 mesures manquantes sur les 90 mesures d'application prévues. Plus d'un an après sa promulgation, la loi du **7 février 2022 sur la protection de l'enfance** souffre, elle aussi, d'une application très insuffisante, avec **37 %** des mesures réglementaires prises.

Par ailleurs, les taux d'application des **lois d'origine parlementaire** apparaissent particulièrement insuffisants. Leur taux moyen s'établit à **56 % contre 65 %** pour le taux global d'application des lois, toutes origines confondues. Ainsi, pour la loi d'origine sénatoriale visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, dite **loi « REEN 1 »**, seulement 2 mesures sur les 6 prévues étaient prises au 31 mars 2023. Ce faible taux de 33 % apparaît particulièrement insatisfaisant dans le contexte actuel qui impose des efforts accrus pour faire face à la crise climatique.

Enfin, des disparités s'observent suivant que les mesures d'application **sont des décrets ou des arrêtés**. Le taux de parution des décrets s'établit à **72 % contre 42 %** pour les arrêtés. Non pris en compte dans le taux calculé par les services du Gouvernement, les arrêtés devraient pourtant faire l'objet d'un suivi, d'autant que leur proportion au sein des mesures réglementaires d'application des lois augmente (20 % contre 18 % en 2020-2021).

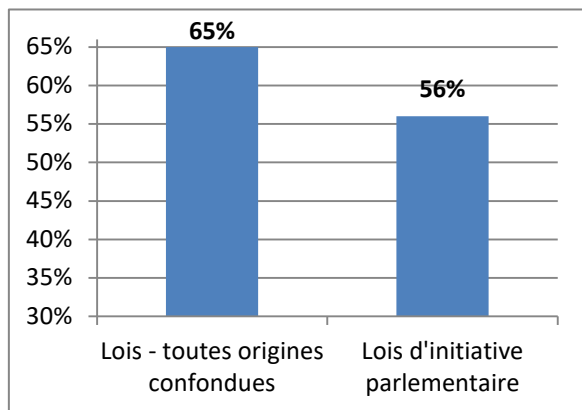
#### Une application des dispositions législatives à deux vitesses

Les différences de taux d'application sont notables selon que la disposition provienne d'un amendement sénatorial ou d'un amendement de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement. Ainsi, près de **70 %** des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement ont été appliquées, contre un taux de **57 % pour les mesures issues d'un amendement du Sénat**. Ce différentiel de plus de 10 points est d'autant plus frappant que le Sénat reste un pourvoyeur raisonné de nouvelles mesures réglementaires (15% du total des mesures). Une nouvelle fois, ces chiffres ne manquent pas d'interroger quant au respect effectif du législateur quand celui-ci siège au Palais du Luxembourg.

<sup>1</sup> 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.

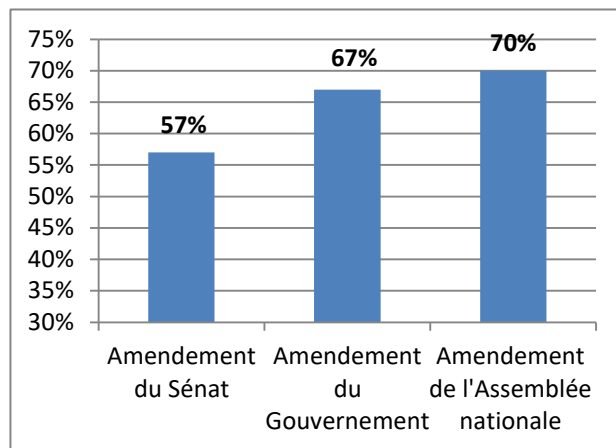
### Taux d'application des lois selon leur origine

Session 2021-2022



### Taux d'application des dispositions législatives selon leur origine

Session 2021-2022



## ***B. UNE REMISE DES RAPPORTS TOUJOURS INSUFFISANTE ET TARDIVE***

Le taux de remise des rapports du Gouvernement au Parlement s'améliore pour s'établir à **36 %**, contre **21 %** lors de la session 2021-2022. Il n'en demeure pas moins que presque 2/3 des rapports demandés ne sont pas rendus. En outre, certaines commissions comme celle des affaires sociales et des affaires économiques n'ont reçu aucun des rapports prévus. Surtout, **sur 21 demandes de rapport issues d'un amendement sénatorial, aucune n'a abouti**. Ce constat est d'autant plus remarquable que la doctrine bien installée du Sénat consiste à faire preuve de parcimonie dans ses demandes de rapport et de s'appuyer sur les siens propres. Malgré cet effort, la réserve du Sénat – comme l'année dernière – continue à ne pas être récompensée.

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 la commission des finances, celle des affaires sociales et celle des affaires économiques observent des progrès notables, tel n'est pas le cas pour les autres commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a ainsi reçu que 4 rapports de l'article 67 sur les 14 attendus, soit un taux de remise de moins de 30 %.

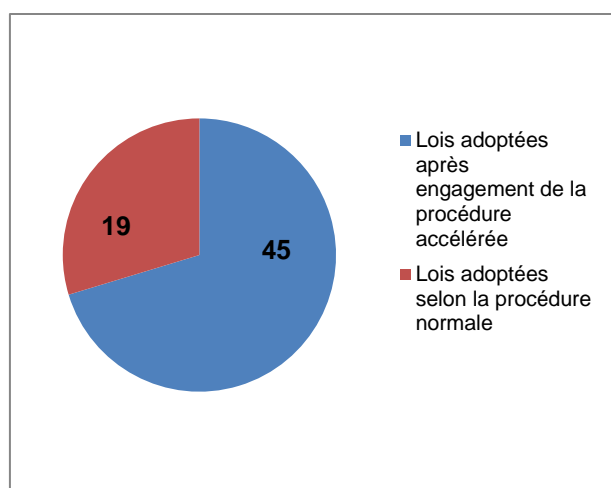
## ***C. UNE GÉNÉRALISATION DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, EN CONTRADICTION AVEC LE TEMPS DE MISE EN APPLICATION DE LA LOI***

En moyenne, les mesures réglementaires d'application des lois ont été publiées **5 mois et 20 jours après la promulgation de la loi**. Ce délai moyen diminue par rapport à la session précédente (6 mois et 9 jours) et est désormais inférieur à la **limite de six mois que s'est fixé le Gouvernement**.

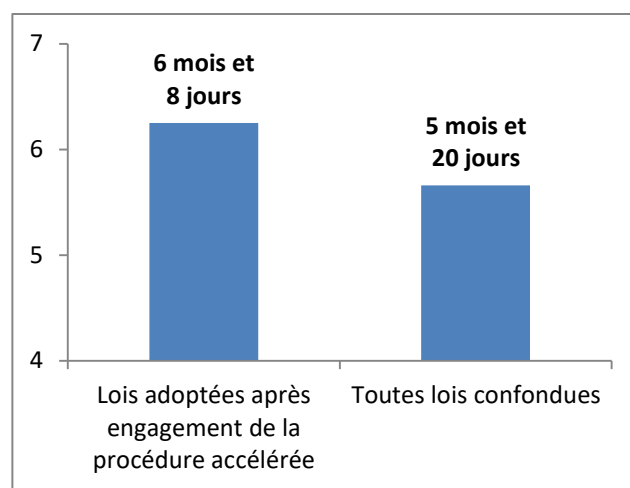
Ce délai s'allonge cependant paradoxalement pour les mesures issues de **lois adoptées après engagement de la procédure accélérée** : il atteint alors **6 mois et 8 jours**. Même s'il n'est pas exorbitant, il est étonnant de **constater un tel écart** alors même que l'engagement de la procédure accélérée pourrait porter à croire que l'entrée en pleine application de la loi discutée est considérée comme particulièrement **urgente par le Gouvernement**. Le constat s'impose d'une **célérité imposée au Parlement, à laquelle le Gouvernement quant à lui ne s'astreint pas pleinement**.

Cela est d'autant plus frappant que le Gouvernement **recourt massivement à la procédure accélérée (45 lois sur 64, soit un taux de 70 % comparable à celui de l'année dernière)**. 17 de ces 45 lois (soit près de 40 %) sont encore seulement partiellement mises en application et 4 sont encore non appliqués (contre 1 seule la session précédente).

Lois promulguées en 2021-2022



Délai moyen de prise des mesures d'application





---

## 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 troisième année à l'enrichissement de ce bilan annuel.

Depuis sept 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, président de cette commission, 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.

Ce dialogue a été d'autant plus utile que le calendrier de la session 2022-2023, qui a placé la semaine de contrôle de juin au tout début du mois, alors qu'elle occupait traditionnellement la dernière, a conduit à **ne pas procéder à l'audition préalable de la Secrétaire générale du Gouvernement** par le Président du Bureau en charge du travail parlementaire. Ouverte aux présidents des commissions permanentes et de la commission des affaires européennes, cette intervention intervenait à mi-chemin entre la fin de la période de référence - le 31 mars - et le débat en séance plénière fin juin. Dès lors que ce dernier intervient dès le 31 mai, l'audition préalable n'aurait pu intervenir que quelques jours avant le débat en séance, compte tenu par ailleurs de l'interruption des travaux en séance plénière pendant la seconde quinzaine du mois d'avril.

**Par rapport à la session 2020-2021, trois éléments de satisfaction peuvent être notés :** l'amélioration du taux global d'application des lois (65% contre 57% l'année dernière) ; la diminution du délai moyen de prise des textes (**5 mois et 20 jours** contre 6 mois et 9 jours l'année dernière) ; enfin l'augmentation du taux de remise de rapports du Gouvernement au Parlement (36 % contre 21 % l'année dernière).

Si ces améliorations globales doivent être saluées, elles cachent des **réalités très disparates**.

Certes, le taux global d'application progresse mais il reste très variable **selon le périmètre retenu et selon l'origine du texte**. Ainsi, les taux d'application des textes relevant de la commission des affaires économiques et de ceux relevant de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication se dégradent fortement (taux respectifs de **56 % et de 52 %**). Surtout, alors même que les lois issues d'initiative parlementaire contiennent en général un nombre plus limité de mesures réglementaires, leur taux d'application n'est que de **56 %**, près de 10 points de moins que le taux global d'application.

Si le taux global de remise des rapports demandés au Gouvernement progresse, **aucun des 21 rapports demandés** au détour d'un amendement d'origine sénatoriale n'a été transmis. Cette déficience est d'autant plus remarquable que, suivant une doctrine constante, les commissions font pourtant preuve de parcimonie dans leurs demandes de rapport. La **réserve du Sénat** – comme l'année dernière – continue à ne pas être récompensée.

Enfin, le délai moyen de prise des textes d'application diminue mais il s'allonge paradoxalement pour les **mesures issues de lois adoptées après engagement de la procédure accélérée, qui ont représenté 70 % des lois adoptées au cours de la session 2021-2022**. Le délai moyen passe alors à **6 mois et 8 jours**, soit légèrement plus que la limite des 6 mois fixée par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, objectif réaffirmé dans la circulaire du 27 décembre 2022. Le Gouvernement **ne s'applique pas la même célérité que celle qu'il exige du Parlement**.

Le Sénat attire tout particulièrement l'attention sur **l'application des mesures issues d'amendement sénatorial**. 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 65 %, il chute à **57 % pour les mesures issues d'un amendement sénatorial**, contre une moyenne de **67 % pour celles issues d'un amendement du Gouvernement** et de **70 % pour celles issues d'un amendement de l'Assemblée nationale**. Même si dernier chiffre peut en partie s'expliquer par l'existence d'amendements présentés par des députés mais en réalité suggérés par le Gouvernement, une nouvelle fois, ces chiffres interrogent quant au respect effectif de la volonté du législateur, lorsque celui-ci siège au Palais du Luxembourg.



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



---

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

### 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 2021-2022, c'est-à-dire entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022.**

Il s'interrompt au 31 mars 2023, 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. Cet objectif a été réaffirmé dans la **circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois**.

En plus de rappeler ce délai de six mois, la circulaire du 27 décembre 2022 a réaffirmé le **rôle central du Secrétariat général du Gouvernement et des correspondants ministériels** de l'application des lois. Elle insiste sur la nécessité d'une application rapide de la loi, qui répond à « *une triple exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique* ». Elle précise que « *chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens* ».

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.

**Rappelons que le Conseil d'État a consacré dès 1962 l'obligation pour le Gouvernement de prendre des mesures règlementaires d'application des lois<sup>1</sup>.** Ainsi, toute personne intéressée à agir peut saisir le Conseil d'État après l'écoulement d'un **délai raisonnable<sup>2</sup>** afin d'enjoindre le Gouvernement de prendre les textes en question<sup>3</sup>. Le Conseil d'État dispose en effet, depuis une loi de 1995<sup>4</sup>, d'un pouvoir d'injonction lorsqu'il juge que le 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 séance<sup>5</sup>** 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 lois. 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 lois, qui s'établit à **65 % pour la session 2021-2022**.

**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

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Conseil d'État, 28 juillet 2000, n° 204024, Rec.

<sup>3</sup> 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.)

<sup>4</sup>Loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative

<sup>5</sup> Chaque trimestre, un suivi détaillé des ordonnances prises est effectué et publié sur le site du Sénat.

par les textes réglementaires. **Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois est renforcé depuis l'année 2022.** Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire dont les conclusions ont été approuvées le 1<sup>er</sup> 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 prendra la forme d'un **rapport d'information** et débouchera sur un débat en séance publique en présence du ministre compétent.

Par ailleurs, 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. La **commission des affaires étrangères**<sup>1</sup> relève ainsi s'agissant de la loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, que bien que le décret relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement ait été pris, cette commission n'a toujours pas été mise en place.

Le Sénat est également 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.

Enfin, 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.* »<sup>2</sup>. Il s'agit du troisième bilan annuel publié sous l'empire de cette évolution réglementaire notable.

## ***B. DES ÉCHANGES TECHNIQUES FLUIDES AVEC LES SERVICES DU GOUVERNEMENT, QUI DOIVENT ÊTRE UTILEMENT COMPLÉTÉS PAR UN DÉBAT AVEC LE MINISTRE EN CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT***

### **1. Des divergences sur le périmètre retenu, qui expliquent des taux différents avec ceux du Secrétariat général du Gouvernement**

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

---

<sup>1</sup> Au cours de la session 2021-2022, la commission des affaires étrangères s'est prononcée sur 18 lois ratifiant des accords internationaux, mais aucune n'appelaient de mesures d'application.

<sup>2</sup> « 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. »

---

Cette interaction permet d'aboutir à une **convergence relative** des taux globaux d'application des lois calculés par le Sénat et le Gouvernement. Cette convergence est néanmoins relative car il existe **deux différences de périmètre** entre les taux du Sénat et ceux établis par les services du SGG.

Tout d'abord, le Sénat calcule deux taux d'application : un taux qui intègre les mesures dont le législateur a **prévu une entrée en vigueur différée** ; et un **taux qui ne les intègre pas**. A l'inverse, le SGG n'établit qu'un taux global d'application **hors prise en compte des mesures différées**.

Par ailleurs, le Sénat retient **toutes les mesures réglementaires d'application** des lois tandis que le SGG comptabilise uniquement les décrets d'application. Les **arrêtés ne sont ainsi pas retenus** par les services du Gouvernement. En outre, 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.

Ainsi, le taux global d'application selon le Sénat s'établit **65 %**, et à **68 % hors mesures différées**. Le taux global du SGG est quant à lui de **74 %**. Ces écarts sont plus importants que lors de la session précédente où le taux global d'application calculé par le Sénat était de **57 %** (63 % hors mesures différées) et celui calculé par le SGG de **60 %**.

L'explication en est que le **nombre d'arrêtés pris en application de la loi** – non comptabilisés par le SGG – **a fortement augmenté** et, surtout, que **son taux d'application est particulièrement faible**. Ainsi, le Sénat a recensé 103 arrêtés<sup>1</sup>, dont le taux de parution n'est que de **42 %** contre un taux de parution des décrets de **72 %**.

## **2. La nécessité d'un suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement**

**L'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement, qui contribue grandement 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.**

Comme pour la session 2019-2020, la Secrétaire générale du Gouvernement avait indiqué pour le bilan de la session 2020-2021 que « *la petite taille du SGG et l'importance des flux qui y convergent (nous) conduisent à nous concentrer sur ce qui relève directement du Premier ministre en termes d'application [...] c'est aux ministères de procéder au suivi des arrêtés* ». Mme Claire Landais indiquait cependant pouvoir envisager que le SGG soit « *au moins le relais d'une demande de suivi un peu plus précis des arrêtés et sur des schémas plus harmonisés, avec éventuellement des clauses de revoyure* »<sup>2</sup>

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**

---

<sup>1</sup> Le chiffre de 103 correspond aux mesures réglementaires n'étant pas des décrets mais dont la quasi-totalité sont des arrêtés. Cela correspond à 20 % du total des mesures réglementaires contre 18 % l'année dernière.

<sup>2</sup> Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, sur le bilan annuel de l'application des lois, mercredi 27 juillet 2022.

---

**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. C'est d'ailleurs ce que rappelle elle-même la circulaire du 27 décembre 2022.

En outre, conformément à l'article 21 de Constitution, seul le Premier ministre « *exerce le pouvoir réglementaire* »<sup>1</sup> 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, malgré une charge croissante.

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.

### **3. Un débat en séance publique programmé en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement**

L'audition préparatoire du Secrétaire général du Gouvernement (SGG) et le débat en séance, dont les contours avaient varié au fil des années, conformément aux recommandations de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire évoquée précédemment, sont désormais remplacés par un débat en séance plénière, **en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement, à laquelle pourra être associée le SGG**.

Outre les questions de délai précédemment évoquées, les principales difficultés techniques et juridiques ont été levées au moment de la rédaction du rapport, grâce à des échanges d'excellente tenue avec le SGG. Le débat en séance plénière, moment fort du contrôle parlementaire, permettra donc de soulever des **considérations plus politiques** telles que l'application de dispositions législatives en décalage avec la volonté exprimée par le législateur lors de leur examen.

## **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* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Intervention du ministre en charge des relations avec le Parlement lors du débat du 2 juin 2021.

---

Le bilan annuel de l'application des lois réalisé par le Sénat s'articule avec d'autres formes de contrôle, 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 et orales 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 compétence<sup>1</sup>. 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 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.

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 (**340 ordonnances publiées pour le quinquennat 2017-2022**, soit une hausse de 124 % par rapport au quinquennat 2007-2012) mais d'infléchissement des ratifications (seules 71 ordonnances ratifiées pour 2017-2022), 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.

## II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2021-2022

### A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS EN AMÉLIORATION MAIS QUI CACHE DE NOMBREUSES DISPARITÉS

#### 1. Un taux global d'application en amélioration par rapport à l'année dernière

**64 lois ont été adoptées au cours de la session 2021-2022, dont 18 étaient d'application directe et 46 nécessitaient des mesures d'application.**

Les lois d'application directe représentent 28 % des lois promulguées en 2021-2022. Ce chiffre est en **augmentation sur les années récentes**. 22 % des lois étaient d'application directe en 2020-2021, 23 % pour 2019-2020 et 12 % pour la session 2018-2019.

---

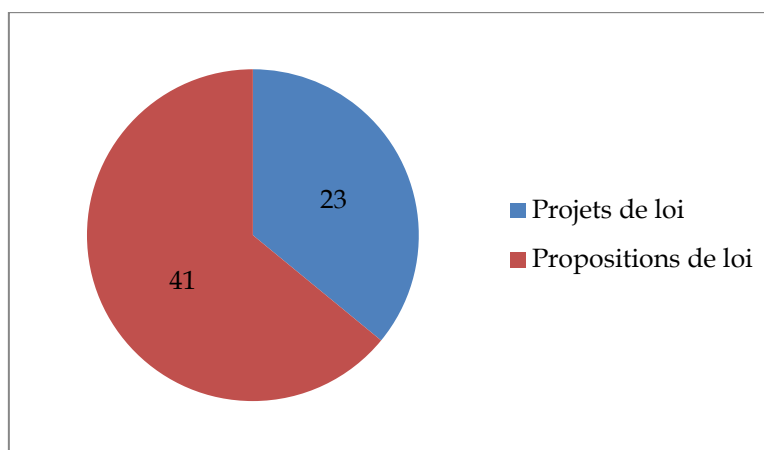
<sup>1</sup> Le contrôle spécifique assuré par la commission des finances et la commission des affaires sociales respectivement sur l'exécution des lois de finances et l'application des lois de financement de la sécurité sociale est consacré à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat.



---

**649 mesures d'application** (512 décrets<sup>1</sup> et 137 autres mesures réglementaires) étaient prévues par les 46 lois n'étant pas d'application directe. Alors même que les lois d'initiative parlementaire représentent 60 % de ces 46 lois<sup>2</sup>, l'essentiel des mesures réglementaires sont concentrées dans les lois d'origine gouvernementale (75 % des mesures).

#### Nombre de projets et propositions de lois au cours de la session 2021-2022



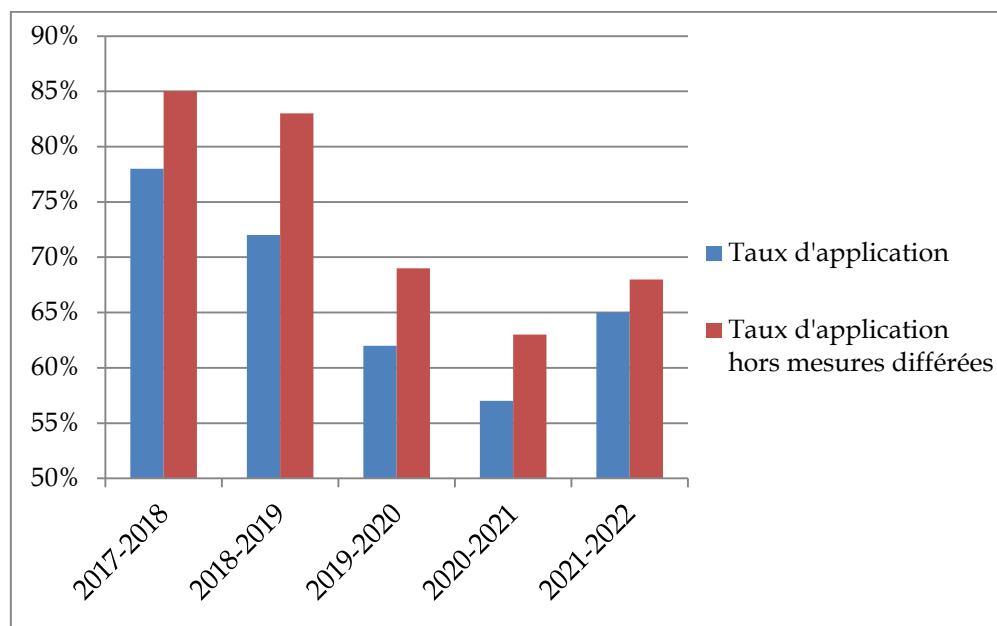
**Le taux global d'application des lois s'établit à 65 % pour la session 2021-2022. Ce chiffre est en amélioration par rapport à 2020-2021, où il s'établissait à 57 %, et par rapport à 2019-2020, où il était de 62 %. Il reste cependant encore inférieur à celui de la session 2018-2019 (72 %), à celui de la session 2017-2018 (78 %) ou encore à celui de la session 2016-2017 (73 %). Ainsi, si le taux global d'application s'améliore, il ne retrouve pas encore son niveau de la fin des années 2010.**

---

*1 Le SGG recense quant à lui 546 mesures appelant un décret d'application, un même décret pouvant couvrir plusieurs des mesures identifiées attendues.*

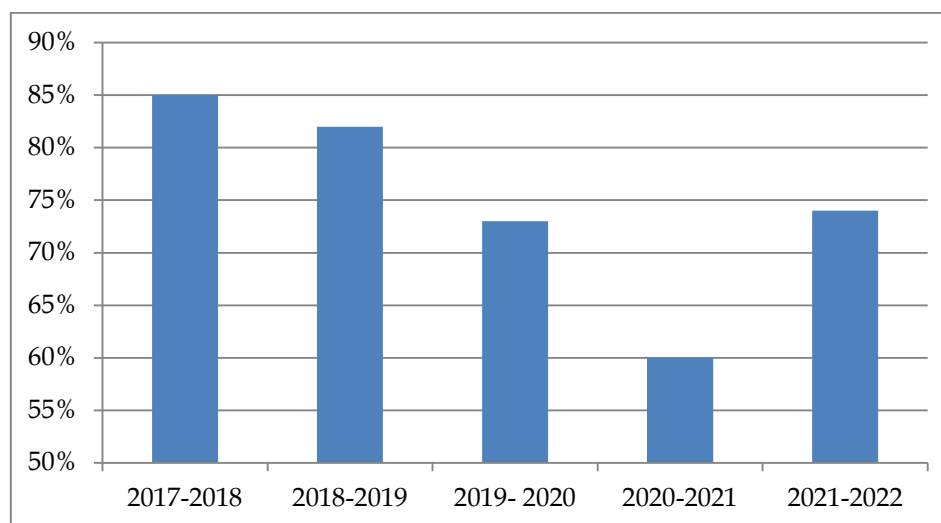
*2 18 des 46 lois nécessitant des mesures réglementaires étaient à l'origine des propositions de loi.*

### Taux d'application des lois selon le Sénat depuis la session 2016-2017



*Note de lecture* : au 31 mars 2021, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2019-2020 tel que calculé par le Sénat s'élevait à 62 %.

### Taux d'application des lois selon le SGG depuis la session 2017-2018



*Note de lecture* : au 31 mars 2022, le taux d'application des lois votées au cours de la session 2020-2021 tel que calculé par le SGG s'élevait à 60 %.

**425 mesures d'application ont été prises** (525 si l'on inclut les mesures non prévues par les textes), et **224 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 68 %**. Au total, le Sénat a recensé 27 mesures différées pour les lois adoptées en 2021-2022, contre 76 la session précédente.

---

Parmi les 25 lois partiellement mises en application, **8 lois, soit près d'un tiers, affichent des taux d'application inférieur à 50 %**. Cette proportion est quasiment identique à celle observée l'année dernière. Motif de satisfaction en revanche, **aucune loi, contrairement à l'année dernière, n'affiche un taux d'application inférieur à 10 %**.

## 2. Des taux d'application très disparates suivant les commissions

Ce taux global en amélioration cache néanmoins de grandes disparités **selon les commissions**.

Les taux d'application pour les textes soumis à la **commission des affaires économiques**, à celle de la **culture, de l'éducation et de la communication** et à celle des **affaires sociales** se dégradent par rapport à la session 2020-2021.

Pour la commission des affaires économiques, le taux d'application atteint **56 % pour 2021-2022**. Comme précisé par la contribution de cette commission, ce faible taux s'explique en grande partie « *du fait de la publication lacunaire des textes réglementaires prévus par certaines propositions de lois*.<sup>1</sup> ». Ainsi, la loi n°2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet affiche, au 31 mars 2023, un taux d'application de seulement **25 %**.<sup>4</sup> Décrets d'application étaient prévus et seul 1 a été pris. Issue elle aussi d'une proposition de loi, la loi n°2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes affiche un taux d'application de **45 %**. La commission des affaires économiques souligne le retard pris pour les « *dispositions relatives à la faune sauvage captive, préjudiciable aux professionnels car source d'insécurité juridique* »<sup>2</sup>. Une mission de suivi de cette loi, confiée à Mme Anne Chain-Larché, sur le fondement de l'article 19 bis B du règlement du Sénat, a d'ailleurs été lancée en décembre 2022 et doit rendre ses travaux fin mai 2023. Enfin, peut également être noté le faible taux d'application (**54 %**) de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs, issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale.

Pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, le taux d'application des lois atteint **52 % pour 2021-2022 contre 83 % pour 2020-2021**. 5 lois relevant de la compétence de cette commission nécessitaient des mesures réglementaires. Deux lois sont désormais intégralement applicables : la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire<sup>3</sup> et la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique. Parmi les trois lois restantes, la loi n°2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France affiche un taux d'application **de seulement 25 %**. 6 mesures réglementaires ont été prises sur les 17 attendues.

Le **taux d'application** des textes relevant de la **commission des affaires sociales est de 61%**, « *un peu moins bon que les 68 % de l'année précédente mais dans la*

---

<sup>1</sup> Contribution de la commission des affaires économiques

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Elle ne prévoyait qu'un seul décret d'application.

---

moyenne des années précédentes »<sup>1</sup>. Le taux d'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022<sup>2</sup> reste insuffisant à 65 %, en retrait par rapport aux 79 % de l'an dernier. Or, comme le rappelle Mme Catherine Deroche, présidente de la commission, « un taux d'application « normal » pour la LFSS **dépassait les 90 % avant la crise épidémique**. La nature même de l'exercice, avec un champ du texte très encadré et les conditions très spécifiques dans lesquelles il se déroule, notamment en terme de calendrier, impliquent une mise en œuvre rapide »<sup>3</sup>. Par ailleurs, plus d'un an après sa promulgation, la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants souffre d'une application très insuffisante **avec seulement 37 %** des mesures réglementaires attendues ayant été prises.

A l'inverse, le taux d'application des lois relevant de la compétence de la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, il est vrai particulièrement bas au cours de la session précédente (10 %), s'améliore nettement, puisqu'il atteint désormais 69 % pour 2021-2022. Le taux d'application des lois relevant de la **commission des finances s'améliore également** (81 % pour 2021-2022 contre 72 % pour 2020-2021).

La forte progression du taux d'application pour les lois relevant de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'explique en grande partie par la parution de l'intégralité des textes d'application **des lois « REEN 2 »**<sup>4</sup> et « **Collectivité européenne d'Alsace** »<sup>5</sup>. Il convient cependant de noter que ces deux textes ne prévoyaient qu'un nombre très limité de mesures d'application (3 décrets en l'occurrence). Par ailleurs, ce bon taux d'application ne doit pas occulter le taux d'application très faible de la loi « **REEN 1** »<sup>6</sup>, qui s'établit à **33 %** près de 18 mois après sa promulgation. M. Jean-François Longeot, président de la commission, le déplore d'ailleurs, « surtout dans le contexte actuel qui impose des efforts accrus pour faire face à l'urgence climatique : le signal politique à envoyer doit être sans équivoque, quel que soit le secteur concerné »<sup>7</sup>.

Pour la **commission des finances**, la loi de finances concentrait plus des deux tiers des mesures renvoyant à un texte réglementaire, moins d'un tiers relevant de trois autres lois. Le taux d'application des lois hors mesures différées **reste stable**, s'établissant comme l'année dernière à **87%**. Ce taux s'inscrit dans la moyenne haute des taux des précédentes années, qui est légèrement au-dessus de 80 %. Deux tendances sont toutefois observables. D'une part, il convient de relever une **proportion plus importante de décrets que d'arrêtés pris**. D'autre part, le nombre de **mesures**

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du mercredi 3 mai 2023.

<sup>2</sup> La LFSS pour 2022 concentre 116 des 191 mesures réglementaires à prendre dans le périmètre de cette commission pour 2021-2022.

<sup>3</sup> Compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du mercredi 3 mai 2023.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France.

<sup>7</sup> Compte rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du mercredi 10 mai 2023.

---

**différées a considérablement augmenté depuis cinq ans.** Quasi-inexistantes lors des sessions 2016-2017 et 2017-2018, les mesures différées étaient au nombre de 18 pour 2019-2020, de 36 pour 2020-2021 et de 18 pour 2021-2022.

Enfin, la commission des lois, toujours quantitativement particulièrement sollicitée - elle s'est vu confier l'examen au fond de 20 des 64 lois promulguées sur la session<sup>1</sup> -, affiche un **taux d'application de 66 % pour les textes relevant de sa compétence**, identique à la session précédente. Légèrement inférieure à la moyenne, ce taux d'application apparaît d'autant plus insuffisant que 17 de ces lois (soit 85 %) ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée. L'exécutif ne s'impose pas dans la prise des mesures réglementaires la même célérité qu'il impose au Parlement. Avec 48 mesures prises sur les 90 prévues, le **taux d'application de la loi « 3DS »<sup>2</sup> est faible : seuls 52%** des mesures prévues ont été prises<sup>3</sup>. Par ailleurs, certaines mesures d'application ont été prises en s'éloignant de la volonté du législateur. Mme Françoise Gatel, rapporteure du texte pour la commission des lois, cite ainsi le cas de l'article 229 de cette loi<sup>4</sup> : si le décret d'application a bien été pris, « *le pouvoir réglementaire a outrepassé l'intention du législateur* »<sup>5</sup>.

### **3. Proposition de loi ou projet de loi, amendement du Sénat ou amendement de l'Assemblée nationale : des applications à deux vitesses qui interrogent**

**Les taux d'application des lois sont sensiblement différents selon leur origine parlementaire ou gouvernementale.**

Ainsi, le taux d'application des lois issues de propositions de loi s'établit à **56 %** pour la session 2021-2022, alors que le taux global d'application des lois, toutes origines confondues, s'établit à 65 %. Cet écart de **près de 10 points** est d'autant plus notable que les propositions de loi sont pour plus du tiers d'entre elles **d'application directe**<sup>6</sup> et que l'application de ces lois d'initiative parlementaire nécessite en général un nombre **bien plus réduit de mesures réglementaires**<sup>7</sup>. Beaucoup d'entre elles ne nécessitent que 2 à 3 décrets d'application.

Alors que cet écart selon que la loi émane d'un projet ou d'une proposition de lois s'était **récemment résorbé**, il augmente de nouveau, sans atteindre cependant le différentiel de 20 points enregistré pour la session 2019-2020.

---

<sup>1</sup> Soit 31 % de l'ensemble des lois promulguées.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> La loi comptait 271 articles, dont la plupart ont été examinés par la commission des lois.

<sup>4</sup> Cet article prévoit les conditions dans lesquelles les chambres régionales des comptes (CRC) participent à l'évaluation des politiques publiques territoriales.

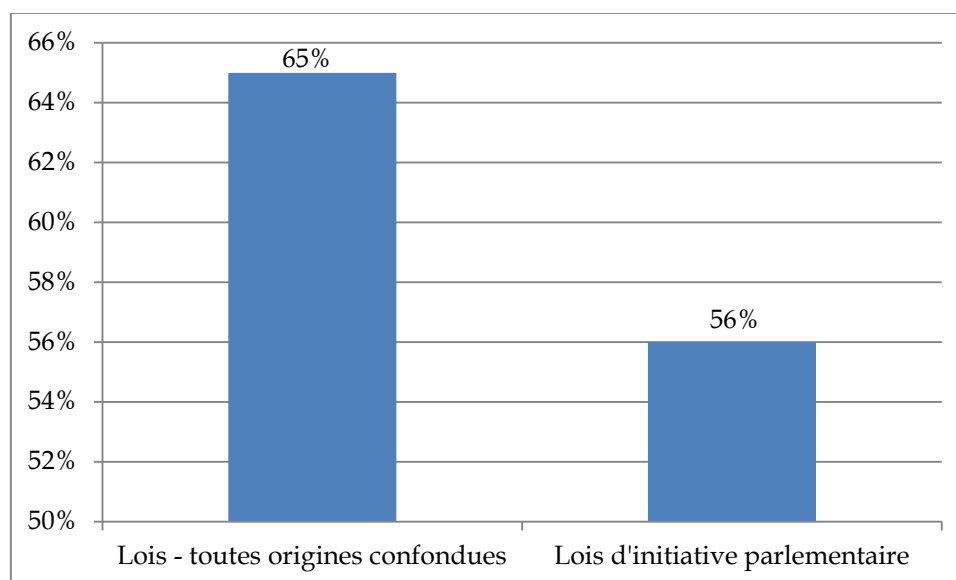
<sup>5</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des lois du mercredi 3 mai 2023.

<sup>6</sup> 37 % contre 28 % de lois d'application directe sur l'ensemble des lois promulguées en 2021-2022.

<sup>7</sup> Pour 2021-2022, les mesures réglementaires à prendre étaient issues à 25 % de propositions de lois (165 sur 649), alors que les lois d'initiative parlementaire représentent 60 % des lois nécessitant des mesures (2- sur 44).

---

### Taux d'application des lois selon leur origine - session 2021-2022



Les différences de taux d'application sont également notables selon que la disposition provienne **d'un amendement sénatorial** ou d'un **amendement de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement**.

Une analyse de l'origine des 649 mesures appelées en application des textes votés montre qu'environ un peu plus d'un tiers d'entre elles (36 %) sont requises par texte initial, 1/5 par une disposition issue d'un amendement du gouvernement (19 %), 1/5 par un amendement de l'Assemblée nationale (20 %), et **15 % par un amendement sénatorial**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Les proportions restantes se répartissent ainsi : 5 % introduits en commission mixte paritaire, et 4 % d'origine non renseignée.

**Application des dispositions législatives selon leur origine - 2021-2022**

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée Nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Non renseigné	Total
Mesures prises	161	83	57	92	16	16	425
Mesures restant à prendre	75	40	43	40	17	9	224
Total (et pourcentage de l'ensemble des mesures d'application prévues)	376 (36 %)	123 (19 %)	100 (15 %)	132 (20 %)	33 (5 %)	25 (4 %)	649
Taux de mise en application des mesures réglementaires prévues selon leur origine	68 %	67 %	57 %	70 %	48 %	64 %	65 %

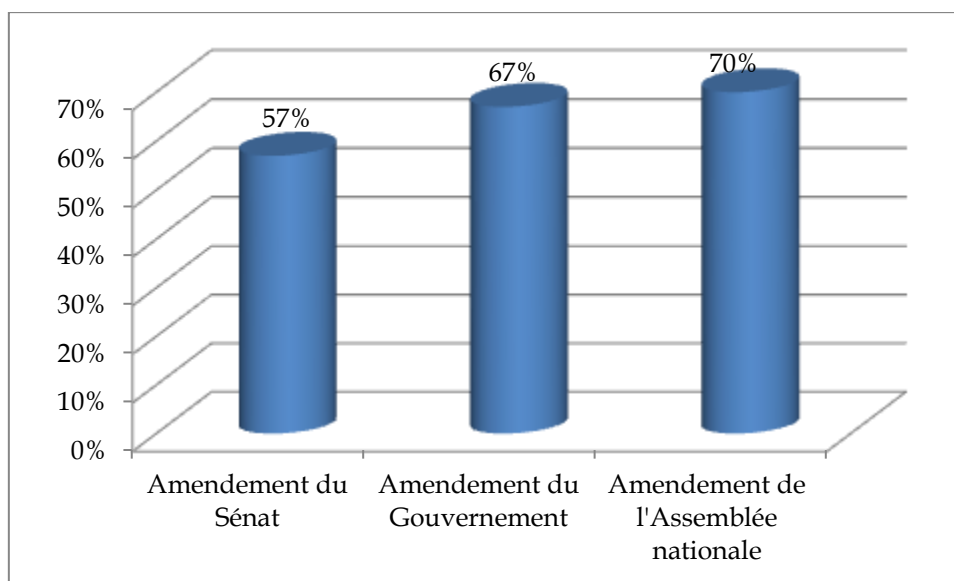
*Note de lecture* : 67 % (83 sur 123) des mesures réglementaires d'application prévues par un amendement du Gouvernement ont été prises alors que ces dernières ne représentent que 19 % du total des mesures réglementaires prévues.

**On constate un différentiel très important selon la provenance de la mesure : 68 % des mesures appelées par le texte initial ont trouvé application, 67 % des mesures issues d'un amendement du Gouvernement, 70 % des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale et seulement 57% pour celles issues d'un amendement sénatorial.**

Ainsi, alors que les mesures issues du texte initial, d'amendements du Gouvernement ou d'amendements de l'Assemblée nationale affichent des taux d'application proches de 70 %, le taux d'application pour les mesures issues d'un amendement sénatorial est **de plus de 10 points plus faible, s'établissant à 57 %**. Ce chiffre est d'autant plus frappant que le Sénat est, comme indiqué, un pourvoyeur raisonné de nouvelles mesures règlementaires d'application (15 %).

À titre d'exemple, dans le périmètre de la commission des lois, 56 % des mesures d'applications appelées par un amendement sénatorial ont été prises, contre 72 % des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale et 73% pour les mesures issues du texte initial.

### Taux d'application des dispositions législatives selon leur origine



Dans son bilan de l'application des lois pour la session 2020-2021, le Sénat s'engageait à se montrer **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.

Ces **écarts importants** - de près de 10 points, que ce soit entre propositions de lois et projets de lois ou entre mesures issues d'amendement du Sénat et celles issues d'amendement du Gouvernement - doivent être soulignés. Selon les échanges avec les services du SGG, les **mesures issues d'initiatives parlementaires étant difficiles à anticiper** - à la différence des mesures issues du Gouvernement -, leur taux d'application serait nécessairement plus faible. Cette justification ne peut convaincre qu'à moitié puisque le taux d'application des mesures issues d'un amendement de l'Assemblée nationale atteint 70 %. Même en considérant que certains des amendements de l'Assemblée nationale sont en réalité des amendements « cachés » du Gouvernement, l'écart reste trop important (13 points).

On observe donc bien une **application à deux vitesses des dispositions législatives selon leur provenance**. Pourtant, la circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois ne fait pas de distinction selon l'origine des dispositions. Comme le rappelle même cette circulaire, « *chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens* ».

Interrogée à ce sujet lors de son audition au Sénat le 27 juillet 2022, la Secrétaire générale du Gouvernement Mme Claire Landais avait indiqué qu'il n'y avait derrière ces écarts « **aucune volonté**. Nous ne connaissons pas, dans nos tableaux, l'origine des dispositions. Il n'y a pas d'effort particulier pour les amendements du Gouvernement ou des députés. Je découvre cet écart et nous essaierons d'y être attentifs »<sup>1</sup>. Elle invitait le Sénat à lui

<sup>1</sup> Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement, sur le bilan annuel de l'application des lois, mercredi 27 juillet 2022.



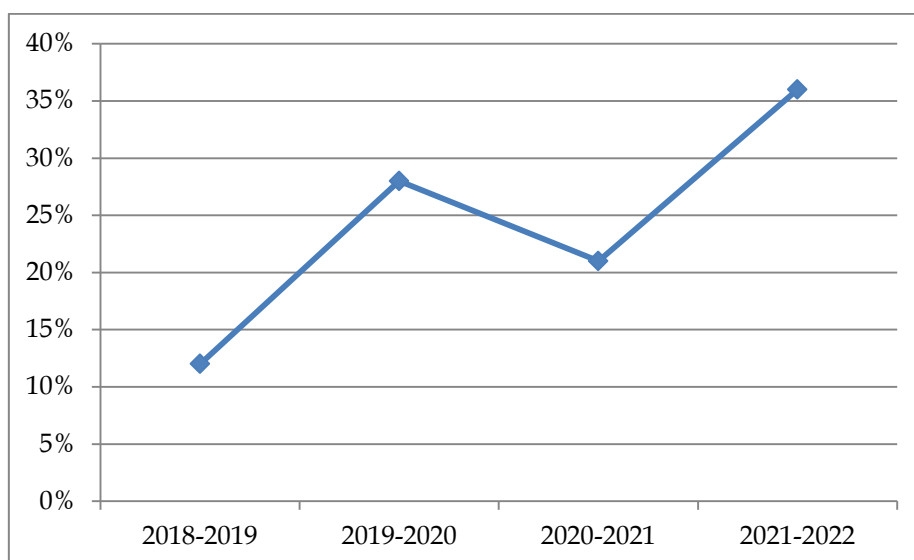
signaler toute dérive en la matière. Le Sénat **alerte donc une nouvelle fois sur cette préoccupante application à deux vitesses des dispositions législatives.**

## **B. UN RENDU DES RAPPORTS TOUJOURS INSUFFISANT ET TROP TARDIF**

### **1. Malgré une amélioration constatée, les rapports demandés au Gouvernement sont trop peu souvent et trop tardivement remis pour être utiles**

**Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement au détour d'un article de loi s'améliore, passant de 21 % en 2020-2021 à 36 % en 2021-2022** (48 rapports rendus sur 132 prévus). Cette amélioration rompt avec la dégradation constatée l'année dernière. Ce taux s'établissait à 28 % en 2019-2020 et à 21 % en 2020-2021.

#### **Taux de remise des rapports demandés au Gouvernement**



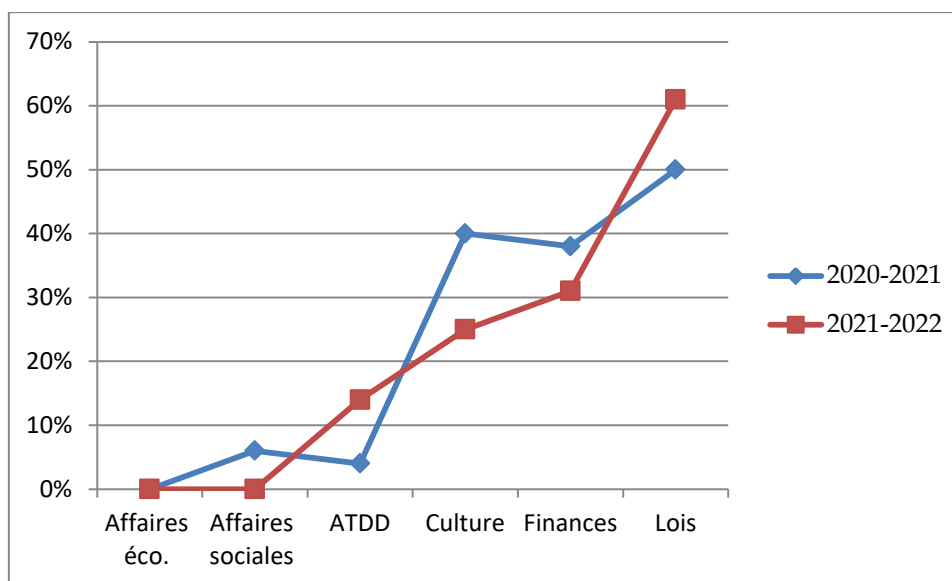
*Note de lecture* : Pour la session 2020-2021, le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement s'établissait à 21 %.

**Si ce taux est en amélioration, il n'en demeure pas moins que près de 2/3 des rapports demandés au Gouvernement ne sont pas remis.**

Par ailleurs, les différences **restent très importantes selon le périmètre retenu**. Ainsi, **aucun des rapports prévus pour être remis à la commission des affaires sociales et à la commission des affaires économiques n'a été rendu**<sup>1</sup>. Le taux de remise des rapports se dégrade pour la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (25 % contre 40 % l'année dernière) et pour la commission des finances (31 % contre 38 % l'année dernière). En revanche, ce taux de rendu s'améliore pour les commissions des lois (61 % contre 50 %) et - dans une moindre mesure car la part reste très faible - pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (14 % contre 4 %).

<sup>1</sup> C'était également le cas s'agissant de la commission des affaires économiques au cours de la session précédente (pour la commission des affaires sociales, le taux s'établissait à 6 %).

### Taux de remise des rapports par commission<sup>1</sup>



Note de lecture : En 2021-2022, 25 % des rapports demandés dans le périmètre de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont été remis, contre 40 % en 2020-2021.

Surtout, **sur les 21 demandes de rapport issues d'un amendement sénatorial, aucune n'a abouti**. Comme l'année dernière, la réserve du Sénat n'a donc pas été récompensée. La doctrine bien installée au Sénat est en effet de faire preuve de parcimonie dans les demandes de rapport et de préférer s'appuyer sur ses propres publications<sup>2</sup>. Ces chiffres ne sont pas sans rappeler le faible taux de prise des mesures réglementaires lorsque celles-ci sont rendues nécessaires par un amendement d'origine sénatoriale.

En outre, il est toujours surprenant de constater que le **Gouvernement ne remette pas les rapports qu'il s'est lui-même imposé** de rédiger par l'intermédiaire d'un de ses amendements de sa fabrication en cours de discussion du texte législatif. Ainsi, aucun des 8 rapports prévus par amendement du Gouvernement n'a été déposé.

<sup>1</sup> Le sigle ATDD désigne la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>2</sup> Sur la session 2021-2022, sur les 132 rapports demandés au Gouvernement, 21 ont été demandés au détour d'un amendement sénatorial, soit seulement 16 %. A l'échelle de la XV<sup>ème</sup> législature, cette proportion a été de 11 %.

### Nombre de rapports prévus et remis selon leur origine

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement du Sénat	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Origine non renseignée
Rapports prévus	9	8	21	88	5	1
Rapports remis	3 (33%)	0 (0%)	0 (0%)	45 (51%)	0 (0%)	0 (0%)

## 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.**

Les commissions du **Sénat regrettent une nouvelle fois 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 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, lequel précise bien que le rapport mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictés ». Cette lacune est d'autant plus préjudiciable que -comme il a déjà été rappelé- le nombre de dispositions légales renvoyant à un arrêté a considérablement augmenté en 2021-2022.

Par ailleurs, malgré la mise en ligne des échéanciers sur le site de Légifrance, les dates prévisionnelles de publication des textes indiquées ne sont **ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées** - ce qui mériterait au mieux une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

Enfin, il existe une **forte hétérogénéité dans la remise des rapports selon le périmètre considéré**. Si la commission des finances, celle des affaires sociales et celle des affaires économiques observent des progrès notables, tel n'est pas le cas pour les autres commissions. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication n'a reçu que 4 rapports de l'article 67 sur les 14 attendus, soit un taux

de remise de moins de 30 %. Pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 3 rapports de l'article 67 sur les 4 prévus ont été transmis.

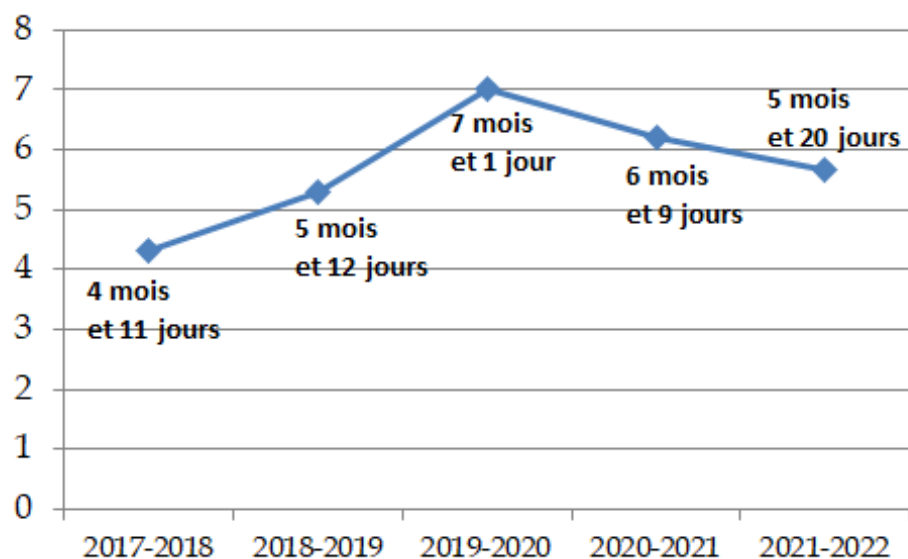
### C. UNE ASYMÉTRIE DANS LA GESTION DU TEMPS QUI S'ESTOMPE MAIS QUI RESTE IMPORTANTE

#### 1. Un délai moyen de prise des mesures d'application sous la limite des six mois

Le délai moyen de prise des mesures réglementaires d'application est en **amélioration pour 2021-2022 par rapport aux deux sessions précédentes**. Ce délai moyen s'établit à **5 mois et 20 jours**, contre 6 mois et 9 jours en 2020-2021 et 7 mois et 1 jour en 2019-2020.

La **limite de 6 mois** que s'était fixée le Gouvernement dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 – objectif réaffirmé dans la circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois – est **donc pour la première fois en trois ans respectée**.

Délai moyen de prise des mesures d'application

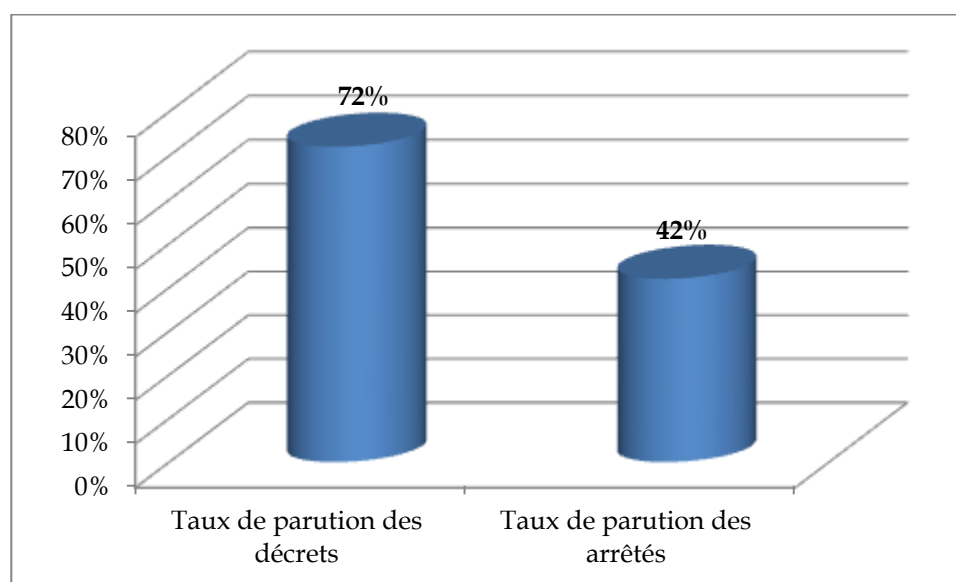


On semble donc observer un « retour à la normale » s'agissant du délai moyen de prise des mesures réglementaires, après une session 2019-2020 fortement affectée par la crise sanitaire. Ce délai moyen de 5 mois et 20 jours reste cependant supérieur à celui de 2018-2019, où il s'établissait à 5 mois et 12 jours, et surtout à celui de 2017-2018, où il était de 4 mois et 11 jours.

Par construction, il s'agit ici du délai moyen **quand les mesures d'application sont bien prises**. Or, il ne faut pas oublier que **nombre de mesures réglementaires ne sont pas prises, d'autant plus quand il s'agit d'arrêtés**. Ainsi, le taux de parution des arrêtés est très faible, s'établissant à **42 %**, contre **72 % de parution pour les décrets**. La

commission des finances fait observer sur son périmètre que le nombre de dispositions légales renvoyant à un arrêté a considérablement augmenté lors de cette session : 41 des 135 dispositions prévues, soit plus de 30% d'entre elles, contre 15 % lors de la session précédente.

### Taux d'application des mesures réglementaires pour 2021-2022



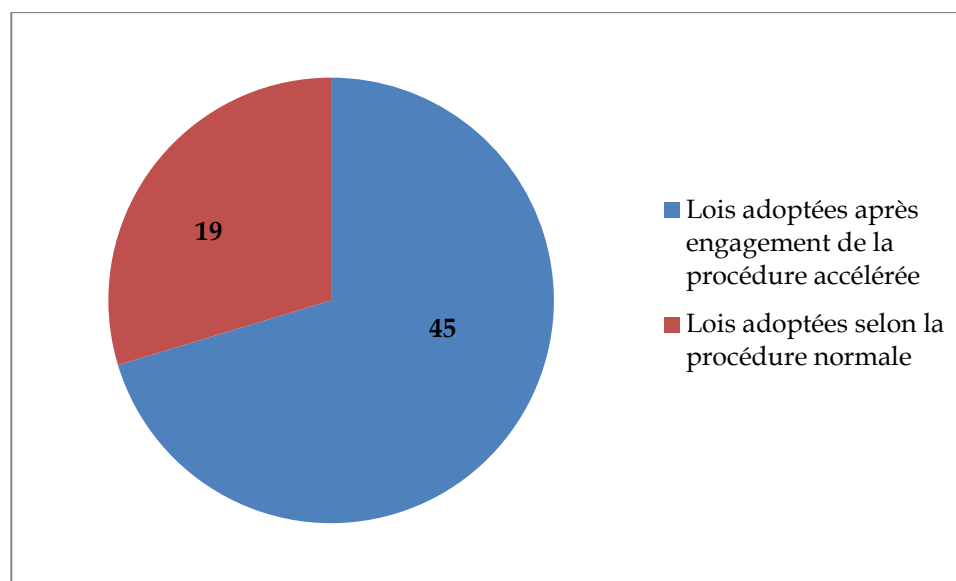
## 2. Le paradoxe d'une procédure accélérée devenue la norme et de délais de prise de textes toujours insatisfaisants

Le délai moyen de parution des décrets d'application des **lois examinées après engagement de la procédure accélérée** est de **6 mois et 16 jours**<sup>1</sup> (contre 5 mois et 20 jours pour l'ensemble des lois) et le taux d'application des arrêtés atteint le **faible taux de 36 %** (contre 42 % toutes lois confondues).

Même si l'écart n'est pas exorbitant, il est 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. Là encore, le constat s'impose d'une célérité imposée au Parlement, à laquelle le Gouvernement quant à lui ne s'astreint pas pleinement, jusqu'à dépasser le délai de six mois prévu depuis 2008 et réaffirmé en 2022.

<sup>1</sup> En 2020-2021, ce délai moyen était sensiblement identique, à 6 mois et 11 jours. Il n'y a donc pas de progrès en la matière.

### Répartition des lois promulguées en 2021-2022 selon la procédure adoptée<sup>1</sup>



Cette année encore, le nombre de lois adoptées après engagement de la procédure accélérée reste très important, s'établissant à **45 sur 64, soit 70 % des lois promulguées au cours de la session 2021-2022**. Ce ratio est comparable à celui de 2020-2021, où il était de 73 %. En intégrant les lois de finances et de financement de la sécurité sociale, pour lesquelles la procédure accélérée est applicable de droit, ce sont plus de **trois-quarts des lois (49 sur 64, soit 76 %) qui ont été adoptées par procédure accélérée**.

**La commission des affaires économiques** note que « *le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes à [cette] commission a été très fréquent, sinon quasi systématique pour les lois votées ces dernières années* » [...] *il est même devenu la norme s'agissant des projets de loi* »<sup>2</sup>. Sur la session 2021-2022, 7 lois sur les 9 relevant de la commission des affaires économiques ont été adoptées selon la procédure accélérée. Parmi ces 7 lois, 3 sont totalement applicables et 4 ne sont encore que partiellement mises en application. Comme le note cette commission, cela démontre que « *l'accélération de l'examen parlementaire des lois ne s'est pas forcément concrétisée par une rapidité accrue dans leur mise en application* ».

Il est donc légitime de s'interroger une nouvelle fois 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.

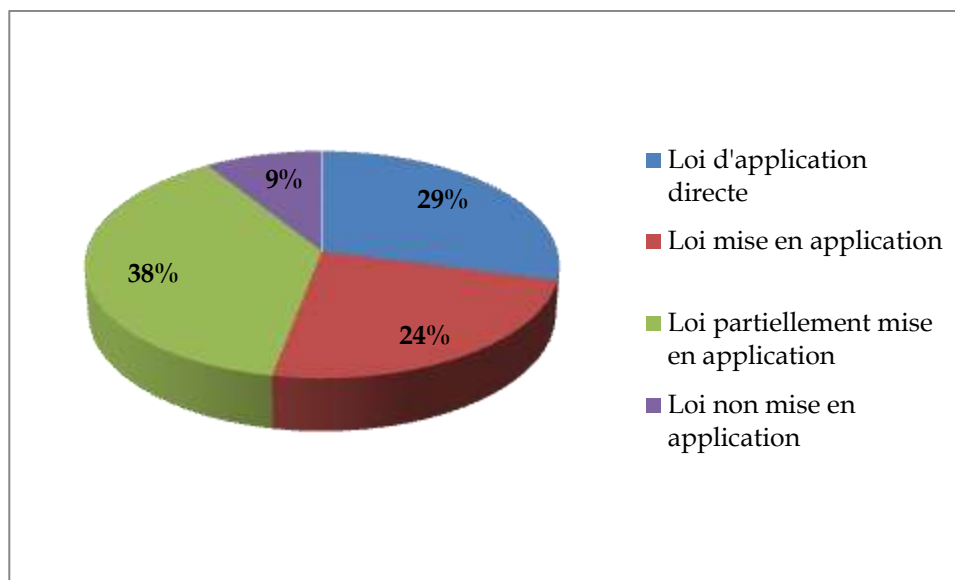
Au total, sur les 45 lois adoptées après engagement de la procédure accélérée lors de la session 2021-2022, **17 (soit près de 40 %) sont encore seulement partiellement mises en application et 4 de ces lois sont encore non appliquées** (contre

<sup>1</sup> Les lois de finances et de financement de la sécurité sociale (procédure accélérée applicable de droit), au nombre de 4 pour 2021-2022, sont comptabilisés dans les « lois adoptées selon la procédure normale ».

<sup>2</sup> Contribution de la commission des affaires économiques.

1 seule la session précédente). Non seulement le recours massif à la procédure accélérée persiste mais ces lois sont faiblement appliquées.

#### Degré d'application des lois examinées après engagement de la procédure accélérée



*Note de lecture* : 38% des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée en 2021-2022 ne sont encore que partiellement mises en application.

Ce paradoxe, déjà souligné les années précédentes par le Sénat, pèse sur la qualité du travail législatif et la sérénité des débats. Interrogée sur le sujet, la Secrétaire générale du Gouvernement avait assuré lors de son audition que « le Gouvernement a bien entendu les messages les plus récents sur le souhait, notamment du Président du Sénat, que cette procédure ne soit pas systématiquement sollicitée ». Elle indiquait qu'une « **procédure intermédiaire** pourrait être imaginée, une procédure certes accélérée mais tout en respectant les délais de quatre à six semaines prévus à l'article 42 de la Constitution », précisant qu'il s'agit « d'une piste qui devra être regardée »<sup>1</sup>.

Ce constat sur la qualité du travail législatif 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. Comme rappelé précédemment, des travaux spécifiques du Sénat sont réalisés sur le sujet et un débat sur les ordonnances est organisé. Rappelons que 621 ordonnances ont été publiées entre mai 2012 et mai 2022, soit **85 % de plus que la période 2004-2012** et que lors du quinquennat 2017-2022, près de 60 % des textes intervenant dans le domaine de la loi étaient des ordonnances<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Gouvernement sur le bilan annuel de l'application des lois, mercredi 27 juillet 2022.

<sup>2</sup> Sénat, Étude sur les ordonnances, Direction de la Séance, juillet 2022





**DEUXIÈME PARTIE :  
ANALYSE DES COMMISSIONS**



## **I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....</b>	<b>41</b>
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE.....	45
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES .....	49
1. <i>Agriculture, forêt, chasse et pêche</i> .....	49
2. <i>Urbanisme, ville et logement</i> .....	68
3. <i>Technologies de l'information</i> .....	76
4. <i>Énergie</i> .....	80
5. <i>Commerce, consommation et autres lois</i> .....	129



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 2022**, 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 2023** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

Le présent rapport mesure l'application des lois promulguées sur le dernier triennat : de la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires jusqu'à la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, étant précisé que certaines lois ne sont que partiellement traitées car ayant fait l'objet d'une délégation au fond de certains de leurs articles à la commission des affaires économiques.

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.

## **A. 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 l'application est suivie par la commission des affaires économiques au 31 mars 2023, **quatre sont totalement applicables** :

- 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° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires ;
- la loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur ;
- la loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

Il est à noter que ces trois dernières lois intègrent pour la première fois ce bilan et ont donc fait l'objet d'une rapide mise en application grâce à la publication des mesures réglementaires attendues.

*b) Les lois partiellement applicables*

Sur les dix-sept lois traitées dans le présent bilan de la commission des affaires économiques, **onze sont partiellement applicables** à la date du 31 mars 2023 :

- la **loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat**, avec un taux d'application de 68 % ;

- la **loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet**, applicable à 25 % ;

- la **loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône**, dont le taux d'application s'établit à 86 % ;

- 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**, avec un taux de mise en application de 53 % ;

- la **loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante**, applicable à hauteur de 88 % ;

- la **loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes**, dont le taux d'application s'établit à 45 % ;

- la **loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs**, dont le taux d'application atteint 54 % ;

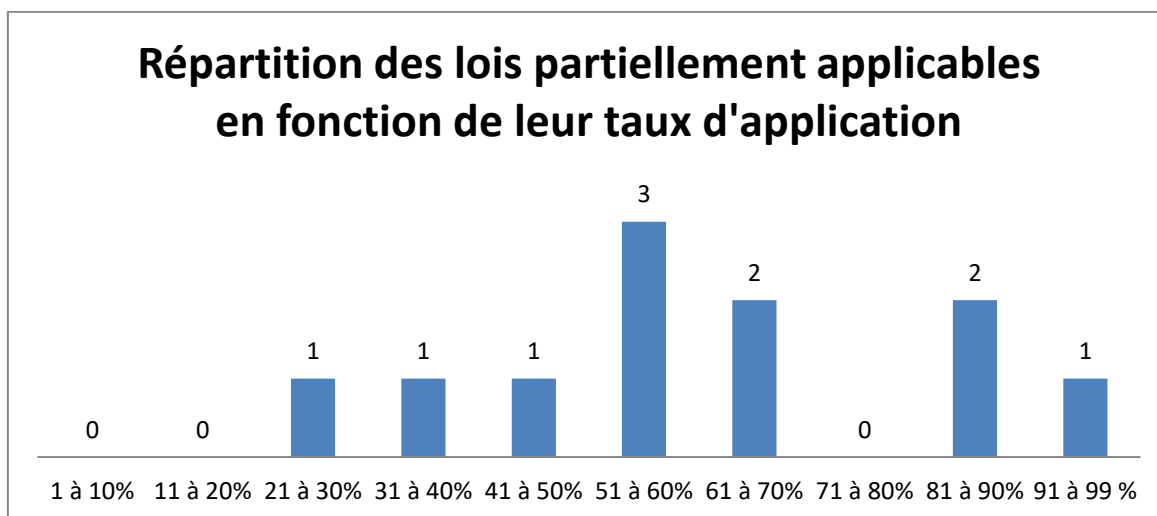
- la **loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets**, avec un taux d'application de 58 % ;

- la **loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique**, avec un taux d'application de 68 % ;

- 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**, applicable à hauteur de 97 % ;

- 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 40 %.





Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 25 % à 88 % et **la moyenne de leur taux d'application s'établit à 62 %**.

Ce taux en baisse par rapport au dernier bilan (76 % l'an passé), s'explique d'une part par la prise en compte dans le bilan de plusieurs projets de loi volumineux renvoyant à de nombreuses mesures d'application, d'autre part du fait de la publication lacunaire des textes réglementaires prévus par certaines propositions de loi commentées dans le présent rapport.

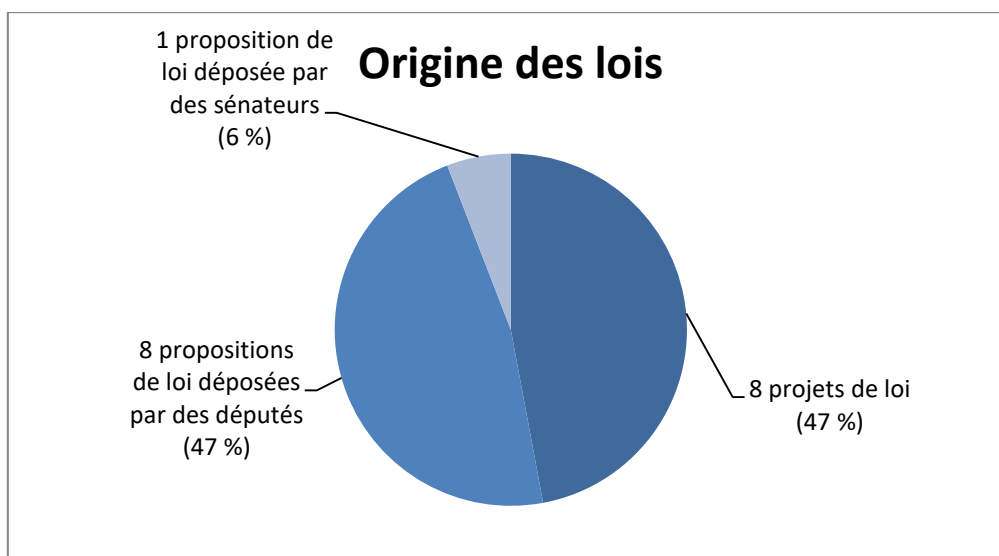
Ces taux constituent toutefois des indicateurs qui recouvrent une mise en œuvre effective des lois parfois inégale. Dans certains cas, un seul décret manque et un pan entier de la loi n'est pas applicable. L'abrogation de dispositions par une loi ultérieure peut aussi conduire à rendre des mesures d'application 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, **deux lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques sont totalement inapplicables**.

Outre la **loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales**, pour laquelle la seule mesure attendue n'a toujours pas été publiée, il s'agit de la **loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public**, dont l'entrée en vigueur a été différée au 1<sup>er</sup> octobre 2023.

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



Sur les dix-sept lois dont la commission des affaires économiques suit l'application au 31 mars 2023, **huit sont issues de propositions de loi déposées par des députés** et **une seule est d'initiative sénatoriale**. Deux propositions de loi sont totalement applicables, tandis que l'unique proposition de loi d'initiative sénatoriale demeure à ce jour non applicable, son entrée en vigueur étant différée au 1<sup>er</sup> octobre 2023.

## 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, sinon quasi systématique, pour les lois votées ces dernières années et étudiées dans le présent bilan - il est même devenu la norme 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 lors de la session parlementaire 2020-2021, 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. 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 ».

Parmi les lois étudiées dans le bilan cette année, neuf d'entre elles ont fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 depuis le bilan établi l'année dernière, ce qui témoigne d'un effort notable dans la transmission de ces rapports.

##### b) La publication des rapports demandés par le parlement

S'agissant des dix-sept lois entrant dans le champ du bilan cette année, seuls **5 rapports** au Parlement ont été transmis alors que **95 rapports** étaient attendus au total, soit un taux de remise d'à peine 5,3 %. Certes, quelques rapports portent sur l'évaluation d'une expérimentation et nécessitent un délai de remise plus long, qui est subordonné à la fin de la période expérimentale, mais le constat global reste celui d'une défaillance récurrente dans la transmission des rapports au Parlement.

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

#### 1. Agriculture, forêt, chasse et pêche

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

<b>Articles de la loi relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires</b>	<b>12</b>
dont déclarés contraires à la Constitution	0
<b>dont d'application directe</b>	<b>8</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>4</b>
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	1
<i>nombre de décrets simples</i>	3

<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
<b>Nombre total de mesures attendues</b>	<b>3</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	0

<b>Art.</b>	<b>Mesure</b>	<b>Applicabilité</b>
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	Application directe
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 « EGAlim<sup>1</sup> »**, qui 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 ».

Son objectif est d'informer les consommateurs sur l'origine géographique des denrées alimentaires et de favoriser la consommation de produits nationaux.

**Au 1<sup>er</sup> avril 2023, 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 25 %. Quatre mesures étaient attendues, une seule est en vigueur (décret simple, article 4), une deuxième a été prise mais a été suspendue par la justice (décret simple, article 5), et deux dernières sont encore en attente (décret en Conseil d'État, article 1<sup>er</sup>, et un décret simple, article 6).**

#### **L'application de la loi Transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires entre 2022 et 2023**

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2022 et le 1<sup>er</sup> avril 2023, parmi les mesures attendues, seul le décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales a été pris. Il a toutefois été suspendu par le Conseil d'État le 27 juillet 2022 (décision n° 465844), avant même son entrée en vigueur qui était prévue au 1<sup>er</sup> octobre.

**Il est à noter que les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 5, 6, 8 et 9 de la loi ne sont pas opposables juridiquement** en raison de leur non-conformité au droit de l'Union européenne<sup>2</sup> relatif aux obligations de notification des États membres à la Commission européenne. En ne prévoyant pas d'entrée en vigueur différée de ces articles, le législateur n'a pas respecté la période de *statu quo* de trois mois, ce que la Commission a constaté le 17 juin 2020 en clôturant la procédure<sup>3</sup>.

Le contenu des **articles 2** (affichage obligatoire de l'origine des produits à base de cacao, ainsi que, par ordre pondéral décroissant, des miels et de la gelée royale), **8** (affichage obligatoire de la dénomination ou de l'indication géographique des vins sur les cartes des vins et menus de la restauration hors foyer et des débits de boisson) et **9** (affichage obligatoire du nom du brasseur et du lieu de brassage des

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En ligne :

<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/index.cfm/fr/search/?trisaction=search.detail&year=2020&num=338&mLang=FR>

---

bières) a toutefois été réintroduit, à l'initiative du Sénat<sup>1</sup>, à l'article 13 de la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs (« EGAlim 2 »).

Par ailleurs, les dispositions introduites par les **articles 2, 4, 8 et 9** de la loi **ont fait l'objet, sans succès, d'une demande de déclassement de la part du Gouvernement**. Le Conseil constitutionnel a en effet jugé<sup>2</sup> que, dans la mesure où elles « relèvent des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales, elles ont un caractère législatif ».

**L'article 1<sup>er</sup>** 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<sup>er</sup> 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.

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, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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. S'agissant de l'étiquetage du miel, il faut noter la proposition de révision de la directive de la Commission européenne relative au miel, qui rendrait obligatoire l'affichage de l'origine<sup>3</sup>.

**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. **Pour le Gouvernement l'article L. 412-8 créé par le présent article est d'application directe. Bien que ce dernier renvoie explicitement à un décret en Conseil d'État pour ses modalités d'application, l'interprétation du Gouvernement est exacte.** L'article 3 est donc applicable.

**L'article 4** rend obligatoire l'affichage du pays d'origine des plats contenant un ou plusieurs morceaux de viandes « porcines, ovines et de volailles » en restauration hors foyer, que ce soit sur place, à emporter ou à livrer. L'article renvoie la définition des modalités et des sanctions à un décret d'application. **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.

---

<sup>1</sup> Voir les amendements : [https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt\\_158.html](https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt_158.html) ; [https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt\\_98.html](https://www.senat.fr/amendements/2020-2021/829/Amdt_98.html)

<sup>2</sup> Décision n° 2021-295 L du 24 juin 2021, Nature juridique de dispositions du code de la consommation. En ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2021/2021295L.htm>

<sup>3</sup> En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0201>

---

L'article 5 ajoute un article L. 412-10 au code de la consommation pour interdire l'utilisation des « *dénominations utilisées pour désigner des denrées alimentaires d'origine animale* » pour « *décrire, commercialiser ou promouvoir des denrées alimentaires comportant des protéines végétales* », au-delà d'une part de protéines végétales définie par décret.

**Un décret a bien été pris en juin 2022 pour l'application de cet article<sup>1</sup>.** Son article 5 rappelle qu'il **ne s'applique pas aux produits fabriqués dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie de l'Espace économique européen.** En dépit de cette précision, **les services de la Commission européenne ont communiqué leurs préoccupations aux autorités françaises sur le projet de décret communiqué en octobre 2021**, s'agissant de sa cohérence avec les objectifs de **durabilité** de la stratégie « De la ferme à la table », qui prévoit « *l'augmentation de la disponibilité et des sources de protéines de substitution telles que les protéines végétales, microbiennes, marines et dérivées d'insectes ainsi que les substituts de viande* ». De surcroît, selon le commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, ce décret, « *dont l'objectif annoncé est la protection des consommateurs, peut potentiellement rendre la commercialisation des denrées alimentaires à base de protéines végétales plus difficile et moins compréhensible pour les consommateurs* ».

Du reste, **ce texte a été suspendu par le juge administratif<sup>2</sup> en juillet 2022, avant même son entrée en vigueur, qui était fixée au 1<sup>er</sup> octobre.** Il a été jugé qu'il existait un doute sérieux quant à la conformité du décret à l'objectif à valeur constitutionnelle d'intelligibilité, de clarté et d'accessibilité de la loi et au principe de légalité des délits, en ce qu'il interdit, pour les produits composés de protéines végétales, les dénominations « *utilisant la terminologie spécifique de la boucherie, de la charcuterie ou de la poissonnerie* » et les dénominations « *d'une denrée alimentaire d'origine animale représentative des usages commerciaux* ».

Sont notamment pointées, à l'appui de cette décision, l'« **absence de liste exhaustive des dénominations dont l'usage est interdit** » – qui dans une acception large pourrait couvrir « *steaks de soja* », « *saucisses vegan* », « *lardons végétaux* », « *boulettes végétales* », « *carpaccio de légumes* » ou « *caviar vegan* » –, l'« **imprécision dans la caractérisation des termes dont l'usage est prohibé** » et l'« **absence d'accès gratuit du public aux codes des usages** » des viandes hachées, viandes et de la charcuterie auxquels le décret renvoie (notion d'« *usages commerciaux* »).

Surtout, « *certaines au moins des termes que le décret entendrait interdire pourraient correspondre à des noms usuels<sup>3</sup> ou, à défaut, des noms descriptifs* », et non à des dénominations légales prescrites par l'Union ou un État membre, ce qui est de nature à créer un doute sérieux quant à la conformité dudit décret au règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-947 du 29 juin 2022 relatif à l'utilisation de certaines dénominations employées pour désigner des denrées comportant des protéines végétales.

<sup>2</sup> Conseil d'État, Juge des référés, 27/07/2022, n° 465844. En ligne : [https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046112967?init=true&page=1&query=n%C2%B0+465844&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000046112967?init=true&page=1&query=n%C2%B0+465844&searchField=ALL&tab_selection=all)

<sup>3</sup> Le nom reconnu comme étant la dénomination de la denrée alimentaire par les consommateurs de l'État membre dans lequel celle-ci est vendue (annexe VI du règlement INCO).

---

**L'article 6** assouplit la mention « fromage fermier », en l'autorisant sur des fromages dont l'affinage a lieu en dehors de l'exploitation, tout en précisant qu'ils doivent comporter des informations complémentaires relatives au lieu de l'affinage. **Le projet de décret qui a circulé a été critiqué en tant qu'il n'apporterait pas suffisamment de garanties pour le consommateur, et en tant qu'il ne permettrait pas la valorisation des savoir-faire des producteurs de fromage fermier.** Il n'est de ce fait toujours pas paru et l'article n'est toujours pas applicable.

**Les articles 7 à 12 de cette loi sont d'application directe**, ne nécessitant pas de mesures réglementaires pour être opposables juridiquement. Ils prévoient :

- l'application aux vins, sans possibilité de dérogation, de l'interdiction de faire croire que des produits étrangers ont été fabriqués en France (article 7) ;
- une obligation d'information sur l'indication géographique protégée ou la dénomination des vins mis en vente dans les restaurants et les débits de boissons (article 8) ;
- une obligation d'affichage du nom et de l'adresse du brasseur sur la bière (article 9) ;
- la possibilité de cession à titre onéreux de semences et matériels de reproduction des végétaux appartenant au domaine public, pour promouvoir leur libre utilisation par les jardiniers amateurs ou les collectivités publiques<sup>1</sup> (article 10). Cette disposition a été notifiée à la Commission européenne, qui a émis un « avis circonstancié » le 23 juin 2020, retardant de six mois l'entrée en vigueur de la mesure<sup>2</sup>. 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'application de la mesure.
- la fin du monopole de la Clairette de Die sur les vins mousseux au sein de l'aire de cette AOC, par l'abrogation de la loi n° 57-1286 du 20 décembre 1957 (article 11) ;
- rétablissement du caractère obligatoire de la déclaration de récolte de raisons par les viticulteurs, après l'abrogation du règlement européen qui le prévoyait (article 12). **Un décret<sup>3</sup> a toutefois été pris pour l'application de cet article**, précisé par **un arrêté<sup>4</sup>** qui définit le contenu des déclarations de récolte (numéro d'identification CVI et SIRET du déclarant, nom, catégorie et couleur du produit récolté, zone viticole de récolte...). L'arrêté facultatif qui pouvait prévoir une date limite de dépôt des déclarations antérieure aux dates limites définies au niveau européen n'a pas été pris.

---

<sup>1</sup> Le 1<sup>o</sup> 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 1er juillet 1901, avait été censuré par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016) au motif qu'il méconnaissait le principe d'égalité devant la loi. La dérogation est cette fois établie au profit de toute personne. En ligne : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2016/2016737DC.htm>

<sup>2</sup> [https://www.infogm.org/IMG/pdf/com\\_avis\\_circonstancie-fr.pdf](https://www.infogm.org/IMG/pdf/com_avis_circonstancie-fr.pdf)

<sup>3</sup> 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. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000042649088>

<sup>4</sup> Arrêté du 11 décembre 2020 relatif aux déclarations de récolte, de production et de stocks.



*b) 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<sup>er</sup> 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 thiaméthoxame autorise l'utilisation de semences de betteraves sucrières enrobées de produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame. 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.

Un nouvel arrêté, publié le 31 janvier 2022, a renouvelé la dérogation visant à l'emploi provisoire de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiaméthoxame.

Un arrêté était en préparation pour la campagne 2023, le dernier permis par la loi. Mais par une décision CJUE, 19 janvier 2023, n° C-162/21, la cour européenne a jugé qu'il n'était pas permis « à un État membre d'autoriser la mise sur la marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur la marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur la marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été **expressément interdites** par un règlement d'exécution. ». Dès lors, le ministère de l'agriculture a renoncé à la publication de l'arrêté, les deux substances visées étant interdites à l'échelle de l'Union européenne. Cette décision est synonyme, pour la filière betterave, de la fin définitive de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action similaires, sous l'effet combiné des interdictions européennes et nationales.

*c) Loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes*

La loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes est issue d'une proposition de loi des députés LREM. Elle traite de bien-être animal, tout en excluant de son champ l'élevage, la chasse et la corrida.

Elle compte cinquante articles, dans des champs très variés, modifiant le code rural et de la pêche maritime, le code de l'environnement mais aussi le code pénal.

Seule parlementaire encore en fonction parmi les quatre rapporteurs de la proposition de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat, Mme Anne Chain-Larché a été désignée rapporteure d'une mission de suivi de cette loi, dans la continuité de ses travaux de l'automne 2021 lors de l'examen du texte, et sur le fondement de l'article 19 *bis* B du règlement du Sénat.

Lancée en décembre 2022, un an après la promulgation de la loi « maltraitance animale », la mission rendra ses travaux fin mai 2023, après ce bilan quantitatif de l'application de la loi. Le rapport portera en particulier sur les irritants de la loi, pour s'assurer de la bonne application de la loi et du respect des intentions du législateur, afin de compléter l'approche adoptée dans le rapport de Mmes Anne-Laurence Petel et Danielle Simonnet de décembre 2022<sup>1</sup>, et d'actualiser ce rapport.

<b>Articles de la loi visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes</b>	<b>50</b>
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<b>dont d'application directe</b>	<b>40</b>

<sup>1</sup> Rapport d'information déposé en application de l'article 145-7 du règlement par la commission des affaires économiques sur l'application de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes. En ligne : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/116b0609\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-eco/116b0609_rapport-information)

<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	2
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>9</b>
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	2
<i>nombre de décrets simples</i>	2
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	10
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	2
<b>Nombre total de mesures attendues</b>	<b>14</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	2

Cette loi n'ayant pas été déférée au Conseil constitutionnel, aucun de ses articles n'a été censuré avant sa promulgation, ni pour des raisons de fond, ni pour des raisons de procédure.

Alors que 14 mesures étaient attendues (deux décrets en Conseil d'État, deux décrets simples et dix arrêtés), 6 ont été prises et il en reste encore 8 à prendre (un décret en Conseil d'État et sept arrêtés).

**Au 1<sup>er</sup> avril 2023, s'agissant des articles qui nécessitaient un texte d'application, la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes est applicable à 56 % (cinq articles sur neuf). Rapporté à l'ensemble de la loi, en incluant les mesures d'application directes, ce taux est de 90 %.**

Sur cinquante articles, dont neuf nécessitant des mesures d'application :

- les articles 1, 9, 10, 18, 19 sont pleinement applicables ;
- les articles 7 et 46 sont seulement partiellement applicables (il manque respectivement un arrêté et quatre arrêtés et un décret en Conseil d'État) ;
- tandis que les articles 14 et 25 ne sont pas applicables (il manque un arrêté dans chaque cas).

(1) Les mesures réglementaires sur les animaux de compagnie, relevant du ministère chargé de l'agriculture, ont bien été prises

Le premier volet de la proposition de loi contenait 25 articles portant en particulier sur les conditions de détention des animaux de compagnie, la vente en animalerie ou encore la prise en charge des chats errants par la collectivité.

**16 de ces articles (articles 2 à 6, 8, 12 et 13, 15 à 17 et 20 à 24), parmi lesquels certains des plus emblématiques de la loi, sont d'application directe, soit qu'ils formulent une interdiction, soit qu'ils fixent une obligation, suffisamment précises dans les deux cas.**

Un article demande un rapport au Gouvernement, sur le coût de la stérilisation des chats errants (article 11). Ce rapport avait pour principale finalité de se

---

substituer à une disposition adoptée à l'Assemblée nationale qui tendait à confier aux maires une mission nouvelle **de capture et de stérilisation des chats errants**, sans aucune étude d'impact, alors que le nombre de ces derniers est méconnu et que le coût de la stérilisation est significatif. Il n'a pas encore été remis.

Un autre article, d'application directe (article 12), prévoit également un rapport pour évaluer l'expérimentation sur cinq ans de conventions État-EPCI-communes portant sur la gestion des populations de chats errants. Il n'a par définition pas pu être rendu, la période d'expérimentation n'étant pas échue.

**Enfin, 8 articles nécessitent des mesures d'application. Le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, chargé de l'application de 7 de ces articles<sup>1</sup>, a pris les textes suivants :**

- le **décret n° 2022-1012 du 18 juillet 2022** relatif à la protection des animaux de compagnie et des équidés contre la maltraitance animale<sup>2</sup> définit les modalités du certificat d'engagement et de connaissance des détenteurs d'un équidé, des acquéreurs d'un animal de compagnie (chiens, chats et nouveaux animaux de compagnie). **Ce texte permet l'application complète de quatre articles**, à savoir les articles **1<sup>er</sup>** (sur ledit certificat), **10** (sur les modalités dans lesquelles des refuges ou associations sans refuge peuvent confier des animaux de compagnie à des familles d'accueil), **18** (sur le cadre juridique de la cession en ligne d'animaux de compagnie) et **19** (sur les modalités de contrôle des informations d'identification des animaux) ;
- le **décret n° 2022-1179 du 24 août 2022** relatif à la formation des gestionnaires de fourrière relative en matière de bien-être des chiens et des chats<sup>3</sup> **permet l'application partielle de l'article 7**, apportant une garantie supplémentaire en matière de bien-être animal à l'accueil des animaux en fourrière. Il renvoie, pour les équivalences à cette formation, à **un arrêté, qui n'a, lui, pas été pris**. En revanche, le Conseil d'État a, dans son avis sur le projet de décret, conseillé au Gouvernement d'appliquer le droit commun, sans mesure d'application particulière, pour concrétiser la possibilité pour une commune de confier la gestion de la fourrière à des associations de protection des animaux (refuges) ;
- enfin, le **décret en Conseil d'État n° 2022-1354 du 24 octobre 2022** relatif à la protection des animaux de compagnie<sup>4</sup> permet **l'application partielle de l'article 7** (en fixant les modalités de l'amende forfaitaire dont est passible le propriétaire d'animaux en cas de non-paiement des frais de garde de la fourrière) et **l'application totale de l'article 9** (modalités d'enregistrement et de suivi des refuges ou associations sans refuge).

---

<sup>1</sup> Pour l'article 14, qui relève du ministère chargé de l'environnement, se référer au 3 ci-dessous.

<sup>2</sup> En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046056772>

<sup>3</sup> En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046216822>

<sup>4</sup> En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046488798>

- (2) Les mesures insérées au sein du code pénal sont pour l'essentiel d'application directe, en raison du principe de légalité des délits et des peines

Le deuxième chapitre de la loi (article 26 à 45) vise à renforcer les sanctions pénales afin de renforcer la lutte contre la maltraitance à l'encontre des animaux domestiques.

Il prévoit notamment **le rehaussement des sanctions applicables aux auteurs de maltraitance ou de sévices graves** – auxquels sont assimilés les abandons – et la création de plusieurs circonstances aggravantes.

Adopté de façon consensuelle entre les deux assemblées – à la différence des deux autres volets qui ont nécessité davantage de pourparlers entre les deux chambres – **ce volet est d'application directe, la définition des délits et des circonstances aggravantes relevant du domaine de la loi.**

**Il se pourrait néanmoins que certaines dispositions nécessitent des mesures réglementaires ou infra-réglementaires<sup>1</sup> pour leur bonne application.**

**Les prochains bilans statistiques devront en outre permettre de vérifier l'effectivité de ces dispositions devant le juge.**

Ce volet contient également des mesures tendant à **renforcer la dimension dissuasive, mais également préventive voire pédagogique de la justice**, en prévoyant des peines complémentaires d'interdiction de détention des animaux, des stages de sensibilisation à la prévention et à la lutte contre la maltraitance animale, une mise à la charge du contrevenant des frais d'inspection, une enquête sociale pour protéger les mineurs en cas de signalement de maltraitance animale au sein d'un foyer, un ajout des interdictions de détention d'un animal au fichier des personnes recherchées... **Si ces mesures sont également d'application directe, il n'existe pas encore de recensement statistique de leur mise en œuvre.**

Il est à noter que les **articles 39, 40, 43 et 44** créant les délits **d'atteinte sexuelle sur animal, de sollicitation et d'enregistrement et de diffusion de ces sévices**, venant combler un vide juridique – ces actes ne pouvaient être soumis à la justice que lorsqu'ils étaient accompagnés de sévices graves, ou lorsqu'il y avait contrainte ou pénétration, mais n'étaient pas tous pénalement répréhensibles en tant que tels – **font désormais l'objet d'un relevé spécifique dans les statistiques du ministère de l'Intérieur<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> Par exemple, les articles 42 et 41 ont, pour le premier, inscrit le secret professionnel du vétérinaire dans la loi, et pour le second, prévu une dérogation à ce secret professionnel pour signaler des sévices graves, de nature sexuelle ou des actes de cruauté. Le champ de ces dérogations pourrait faire l'objet d'un texte réglementaire.

<sup>2</sup> « Les atteintes envers les animaux domestiques enregistrées par la police et la gendarmerie depuis 2016 », *Interstats, Analyse N°51*. En ligne : <https://mobile.interieur.gouv.fr/Interstats/Actualites/Les-atteintes-envers-les-animaux-domestiques-enregistrees-par-la-police-et-la-gendarmerie-depuis-2016-Interstats-Analyse-N-51>

### Répartition des espèces victimes selon la forme de maltraitance enregistrée entre 2016 et 2021

En % :

	Violences physiques	Mauvaises conditions	Abandons	Empoisonnements	Pièges	Atteintes sexuelles
Chiens	37	76	73	62	6	39
Chats	50	18	19	34	91	10
Bovidés	5	6	3	2	1	14
Equidés	4	6	5	2	<1	20
Oiseaux	3	3	2	2	1	3
Rongeurs	1	2	2	<1	1	<1
Porcins	<1	1	1	<1	0	0
Autres	<1	1	1	1	1	<1
Non-renseigné	2	3	4	3	1	19

**Lecture** : Sur la période 2016-2021, 20 % des procédures défectueuses dans la catégorie « atteintes sexuelles » ont pour victime des équidés.

**Champ** : France, procédures contenant au moins un délit NF1 10.Z1 pour lesquelles les manières d'opérer ont été renseignées.

Tableau : Vie publique.fr / DILA - Source : SRSIS, base des infractions enregistrées par la police et la gendarmerie 2016-2021, données extraites en avril 2022.

Récupérer les données - Créé avec Datawrapper

Source : viepublique.fr

- (3) Les dispositions relatives à la faune sauvage captive, relevant du ministère chargé de l'environnement, ont pris un retard préjudiciable aux professionnels car source d'insécurité juridique

Le chapitre III de la loi, portant sur la fin de la captivité d'espèces sauvages utilisées à des fins commerciales, comporte quatre articles (articles 46 à 49).

Après des débats marqués par des postures idéologiques et une prise à témoin systématique des franges les plus militantes de l'opinion publique, la commission mixte paritaire avait été conclusive au prix de divergences d'interprétations voire de malentendus sur les dispositions de ce chapitre, le plus emblématique de la loi.

**Les trois arrêtés sur la commission nationale consultative pour la faune sauvage captive (CNCFSC) prévus pour l'application de l'article 46 ont été pris.** Ils devaient l'être prioritairement dans la mesure où il est prévu que cette commission soit consultée pour d'autres textes réglementaires pris en application de la présente loi (par exemple pour la liste d'espèces sauvages autorisées à la détention prévue à l'article 14).

**Un premier** porte sur les conditions **d'organisation et de fonctionnement** de la CNCFSC<sup>1</sup>, précisant notamment l'existence de deux formations, l'une plus élargie et impliquant les associations de protection animale, l'autre plus resserrée et ne laissant de place qu'aux professionnels et scientifiques. Le ministère chargé de l'écologie a indiqué qu'un arrêté modificatif serait pris dans les semaines suivant le présent bilan.

<sup>1</sup> Arrêté du 9 mars 2023 fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement de la Commission nationale consultative pour la faune sauvage captive. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047351079>

---

Deux autres arrêtés portent sur les **nominations** des membres au sein de cette commission, tant dans la formation prévue à l'article 4 du précédent arrêté (**formation d'étude de la faune sauvage captive**<sup>1</sup>) que dans celle prévue à son article 5 (**formation pour la délivrance des certificats de capacité**<sup>2</sup>).

Les deux arrêtés de nomination sont **satisfaisants** en ce qu'ils permettent une représentation équilibrée des différentes sensibilités, et **donnent en particulier toute leur place aux compétences des professionnels**, respectant, de ce fait, et l'esprit et la lettre de la loi

Le décret en Conseil d'État devant préciser les conditions dans lesquelles le ministre chargé de la protection de la nature peut **déroger aux interdictions** i) d'acquisition, de commercialisation et de reproduction, ainsi que ii) de détention, de transport et de spectacles, pour les **animaux sauvages itinérants (cirques)**, **n'a pas encore été pris** (article 46).

Si le Gouvernement indique préparer ce texte pour novembre 2023, il serait préférable de le prendre rapidement, pour permettre en bonne logique de **définir les contours concrets du principe « pas d'interdiction sans solution » fixé dans la loi, avant l'entrée en vigueur des interdictions.**

En effet, celles-ci s'appliquent à compter, respectivement, du 1<sup>er</sup> décembre 2023 et du 1<sup>er</sup> décembre 2028 (art. L. 413-10 code de l'environnement). Il est essentiel également que les ministres chargés de l'application de ces interdictions accompagnent les professionnels du cirque et, d'ici à 2028, s'engagent à user de tous les moyens légaux pour faciliter leur activité. **Les fins de non-recevoir opposées par certaines délibérations de conseils municipaux sont aujourd'hui problématiques au regard de l'ordre public et du bien-être animal.**

Par ailleurs, le cadre juridique applicable aux cirques fixes (art. L. 413-11 code de l'environnement) n'a finalement pas nécessité l'arrêté d'application prévu à l'article 46, un tel cadre étant déjà établi dans le droit existant pour les zoos, s'étendant désormais à ces cirques fixes.

Il faut souligner le cas particulier des **volières**, qui, d'après l'intention du législateur exprimée en commission mixte paritaire, ne relèvent pas de la notion d'« itinérance », mais de celle de « transport ». En raison de cette spécificité, les modalités dans lesquels les oiseaux peuvent être accueillis sur place ou dans un établissement fixe à proximité du lieu du ou des spectacles ne devraient, en tout état de cause, pas être aussi restrictives que celles prévues pour les cirques. **L'arrêté n'a pas encore été pris, mais le Sénat sera particulièrement attentif à son contenu.**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 27 mars 2023 portant nomination à la Commission nationale consultative pour la faune sauvage captive en formation d'étude de la faune sauvage captive. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047351226>

<sup>2</sup> Arrêté du 27 mars 2023 portant nomination à la Commission nationale consultative pour la faune sauvage captive en formation pour la délivrance des certificats de capacité. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047351224>

---

S'agissant des **parcs aquatiques accueillant des delphinariums**, la loi nécessite également **trois arrêtés** pour sa bonne application. Aucun d'eux n'a été pris à ce jour. Or :

- **l'arrêté définissant les règles de fonctionnement** de ces parcs aquatiques n'a pas été pris. Or, si l'on se réfère à l'arrêté que la ministre de la transition écologique avait failli prendre en 2017, qui servirait selon toute probabilité de modèle à cet arrêté, il pourrait causer la fin de l'activité de l'un des deux parcs aujourd'hui en activité (Marineland) en raison de la nécessité de mise aux normes impossibles du fait de la situation de ce site en zone inondable ;
- un deuxième arrêté devra définir la **notion de « programme scientifique »**, qui permettra à certains parcs de déroger à l'interdiction de détention de cétacés. Cette dérogation ne devrait pas être remise en cause à l'occasion de chaque renouvellement de programmation scientifique, mais être pérennes dans le temps afin de garantir la sécurité juridique de ces parcs ;
- un troisième arrêté, définissant les **modalités de présentation au public des cétacés**, nécessitera une rédaction très précise pour distinguer les animations pédagogiques de la notion de spectacle.

Le ministère de la transition écologique a indiqué que ces textes seraient progressivement pris d'ici le début de l'automne. En toute logique, ces arrêtés devraient être pris ensemble afin d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux opérateurs économiques concernés.

**L'article 47** de la loi définissant les refuges ou sanctuaires pour animaux sauvages captifs ne nécessite pas de mesures d'application.

Concernant les animaux sauvages, il faut ajouter, à ce chapitre 3, **l'article 14 de la loi**, qui prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'écologie fixe la liste des animaux pouvant être détenus comme animaux de compagnie ou dans le cadre d'élevages d'agrément. À la consultation du public, ce texte qui a été présenté à la rapporteure de la mission de suivi, semble équilibré. Il s'agit désormais de le publier au plus vite pour permettre aux amateurs concernés de connaître le cadre applicable.

Enfin, un chapitre 4 et son article unique (article 50), prévoient la fin de l'élevage de visons d'Amérique destinés à la production de fourrure, dès la promulgation de la loi (et non après un délai comme initialement prévu à cette loi). **D'application directe**, il a conduit à la fermeture du dernier établissement actif dans ce secteur dès la fin de l'automne 2023 (trois autres avaient été fermés par anticipation). Dans ce cas, la loi avait même produit ses effets avant d'entrer en vigueur.

*d) Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires*

(1) Présentation générale

La loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires comporte **sept articles**, dont deux sont d'application directe.



Au 31 mars 2023, soit un an et trois mois après la promulgation de la loi, les sept mesures d'application prévues pour l'application des autres articles ont toutes été prises, rendant la loi pleinement applicable. Le texte prévoit en outre la remise de deux rapports au Parlement.

<b>Nombre d'articles</b>	<b>7</b>
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<b>dont d'application directe</b>	<b>2</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	2
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>5</b>
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	3
<i>nombre de décrets simples</i>	2
<i>nombre d'arrêtés</i>	2
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	<b>9</b>

<b>Art.</b>	<b>Mesure</b>	<b>Applicabilité</b>
<b>1</b>	<p>Contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- fixation du montant des frais de dossier qui peuvent être mis à la charge du demandeur pour le dépôt et l'instruction de la demande d'autorisation de cession, ainsi que du montant forfaitaire qui peut être mis à la charge des parties aux opérations au bénéfice de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ;</li> <li>- fixation des conditions d'application du dispositif d'autorisation préalable</li> </ul>	<p>Applicable (arrêtés, décret CE)</p>
<b>2</b>	Abrogation d'un mécanisme concurrent de cession de terres agricoles sous forme sociétaire	<i>Application directe</i>

<b>3</b>	Possibilité pour les SAFER de réaliser des opérations portant sur des actions ou des parts de société en utilisant le mécanisme de la substitution et d'imposer un cahier des charges : définition des engagements du cahier des charges portant sur les actions et les parts	Applicable (décret CE)
<b>4</b>	Extension du champ de l'obligation de notification aux SAFER concernant les prises de contrôle de sociétés d'exploitation ou de propriété agricole	Applicable (décret)
<b>5</b>	Extension du délai durant lequel l'autorité administrative peut s'opposer à la concentration du foncier agricole au sein d'exploitations de grande taille : précision des mesures de publicité et d'information des parties en cas de suspension de la demande d'autorisation d'exploiter	Applicable (décret)
<b>6</b>	Évaluation du dispositif de contrôle des transactions sociétaires ; rapport relatif aux dynamiques foncières en Corse et en outre-mer	<i>Application directe</i> <b>(rapports)</b>
<b>7</b>	Calendrier d'entrée en vigueur de la loi	Applicable (décret en CE)

(2) Faute de mesures d'application, la loi est restée inapplicable plusieurs mois

À la fin de la période de référence, l'ensemble des textes réglementaires d'application de la loi ont été publiés :

- le décret n° 2022-1515 du 2 décembre 2022 relatif à la procédure de délivrance de l'autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole est venu préciser la mesure-phare de la loi, prévue à l'article 1<sup>er</sup>, à savoir la création d'un dispositif d'autorisation préalable pour les cessions de titres sociaux qui conduisent à la prise de contrôle de sociétés détenant ou exploitant du foncier agricole au-delà d'un seuil d'agrandissement significatif, ainsi que les précisions concernant les cahiers des charges (article 3) et les dispositions calendaires prévues à l'article 7 ;
- le décret n° 2022-1715 du 28 décembre 2022 portant encadrement des conventions conclues par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural en vue de leur instruction des demandes d'autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole a précisé les conditions dans lesquelles les SAFER pouvaient, par voie de convention et pour l'instruction des demandes d'autorisation préalable à la prise de contrôle des sociétés possédant ou exploitant du foncier agricole, obtenir des données issues du registre parcellaire graphique et du casier viticole (article 4) ;
- le décret n° 2022-1247 du 22 septembre 2022 relatif aux mesures de publicité et d'information de la décision de suspension de l'instruction d'une demande d'autorisation d'exploiter en cas d'agrandissement excessif ou de concentration excessive a été pris conformément à l'article 5.

En outre, l'arrêté du 23 décembre 2022 relatif aux frais de dossier prévus au 2° du I de l'article L. 333-3 du code rural et de la pêche maritime ainsi qu'au montant forfaitaire prévu au 2° du IV de ce même article a fixé, conformément aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, les frais applicables pour le dépôt et l'instruction de la demande d'autorisation et pour le concours de la SAFER à la formalisation de mesures correctrices visant à empêcher l'interdiction d'une opération de prise de contrôle.

Alors que l'article 7 de la loi prévoyait que **la procédure d'autorisation préalable prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi, devait entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2022**, le décret fixant les modalités d'application de cet article 1<sup>er</sup> n'a été publié qu'en décembre 2022. La commission des affaires économiques du Sénat s'était d'ailleurs alarmée du retard pris dans l'application de la loi, et de l'incertitude induite quant aux opérations réalisées dans l'intervalle<sup>1</sup>.

En outre, les arrêtés préfectoraux fixant les seuils d'agrandissement significatif dans les différentes régions métropolitaines, prévus par le même décret, n'ont été pris, qu'au début de l'année 2023. Ils sont tous entrés en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2023, pour une application aux opérations réalisées à compter du 2 avril. Concrètement, c'est donc seulement à compter de cette date que la loi a été pleinement applicable.

(3) Le rapport sur la Corse et l'outre-mer n'a pas été remis dans le délai fixé par la loi

L'article 6 de la loi prescrit la remise de **deux rapports au Parlement** par le Gouvernement.

Le rapport prévu au II, portant sur l'évaluation de l'accaparement et de la concentration excessive des terres agricoles en Corse et en outre-mer et sur les méthodes utilisées pour cette évaluation, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 23 décembre 2022. **Au 31 mars 2023, ce rapport n'a pas été transmis par le Gouvernement.**

Un autre rapport, prévu au I du même article, relatif à l'évaluation du dispositif de contrôle des cessions mis en œuvre par la loi, devra être remis au Parlement **avant le 23 décembre 2024.**

*e) Loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales*

<b>Articles de la loi</b>	<b>1</b>
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>1</b>
<i>nombre de décrets simples</i>	1
<b>Nombre total de mesures attendues</b>	<b>1</b>

<sup>1</sup> Communiqué de presse de la commission des affaires économiques, 4 novembre 2022, « Loi 'Accès au foncier agricole' : l'urgence 'à la carte' du Gouvernement » (<https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiqués-de-presse/presse/cp20221104.html>).

La présente loi permet aux experts **forestiers**, aux organisations de producteurs du secteur forestier et aux gestionnaires forestiers professionnels d'**avoir communication des données cadastrales relatives aux** parcelles forestières, sans limitation du nombre de demandes, dans un périmètre géographique au sein duquel ils sont habilités à informer les propriétaires. Cette disposition doit leur permettre d'exercer cette mission d'information des propriétaires sur les possibilités de valorisation économique de leur forêt, à des fins de dynamisation de la gestion durable et multifonctionnelle des forêts.

Elle pérennise une expérimentation prévue à l'article 94 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, en créant un article L. 166 G au livre des procédures fiscales, permettant de déroger à la règle du secret professionnel en matière fiscale.

De ce fait, et pour éviter tout démarchage abusif, une information systématique du maire des parcelles concernées est prévue, et il est précisé que les acteurs habilités à accéder aux données du cadastre ne peuvent céder les données acquises dans ce cadre.

En outre, **il est prévu qu'un décret d'application soit pris dans les six mois à compter de la promulgation de la présente loi**, pour préciser les conditions d'application de l'article unique et notamment circonscrire la liste des données communiquées. Dans la mesure où il s'agit d'une dérogation au secret fiscal, il est également prévu de solliciter l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Faute de parution du décret prévu pour l'application de son article unique, **la loi adoptée il y a plus d'un an ne trouve toujours pas à s'appliquer**. Alors qu'un rapport de la mission d'application de cette loi de la commission des affaires économiques s'alarmait déjà en octobre 2022 du retard pris par l'administration fiscale sur l'échéance d'août 2022, l'absence de décret au 1<sup>er</sup> avril 2023 **interroge sur la bonne volonté du Gouvernement s'agissant de cette disposition** pourtant jugée utile.

De surcroît, **la commission des affaires économiques ne peut que s'étonner de ce que** le projet de décret ait été communiqué à de multiples acteurs forestiers, institutionnels ainsi qu'aux députés, mais que **le Gouvernement ait omis de l'adresser à la rapporteure de cette loi**.

Enfin, la commission **rappelle l'engagement formel pris par le ministre de l'agriculture et de l'alimentation, lors de l'examen de ce texte en séance publique au Sénat, de publier un code de bonnes pratiques, qui n'a toujours pas vu le jour**. Élaboré conjointement avec la filière bois, il devrait favoriser l'appropriation, par les trois types d'acteurs habilités, des règles relatives à la protection des données personnelles. Il s'agit de la transcription d'une recommandation formulée opportunément par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dès 2019.

*f) Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture*

La loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion

des risques climatiques en agriculture vise à réformer le système de l'assurance récolte pour faire face à l'augmentation des aléas météorologiques impactant les productions agricoles. Elle met en place un **dispositif unique de couverture à trois étages**, pour lesquelles, selon l'intensité de l'évènement, les agriculteurs, les assureurs et l'État, sont amenés à contribuer.

La loi **prévoyait six mesures d'application, toutes prises**, plusieurs par l'intermédiaire d'un même véhicule réglementaire, pour un taux d'application s'établissant à 100 %. La loi prévoyait également la remise au Parlement de trois rapports. Aucun n'est parvenu.

Le décret n° 2022-1716 du 29 décembre 2022 relatif au développement de l'assurance contre les risques climatiques en agriculture et aux conditions d'intervention de la solidarité nationale en cas de pertes de récoltes exceptionnelles dues à des aléas climatiques prévoit les conditions dans lesquelles les exploitants agricoles peuvent percevoir une subvention en cas de souscription de certains types de contrat d'assurance de leurs récoltes contre les risques climatiques et fixe les caractéristiques des contrats d'assurance permettant de percevoir la subvention. Il prévoit également les conditions et modalités d'indemnisation, au titre de la solidarité nationale, des exploitants agricoles ayant subi des pertes de récoltes importantes dues à des aléas climatiques. Il précise les obligations et modalités de fonctionnement du réseau d'interlocuteurs agréés qui peuvent verser cette indemnisation pour le compte de l'État. Il met en œuvre les mesures d'application appelées par les articles 3, 4 et 9 de la loi.

Le décret n° 2022-744 du 28 avril 2022 relatif à la commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes précise la composition, les missions et le fonctionnement de la commission chargée de l'orientation et du développement des assurances garantissant les dommages causés aux récoltes. Il met en œuvre la mesure appelée par l'article 8 de la loi. L'arrêté du 7 février 2023 portant nomination au Comité national de gestion des risques en agriculture modifie l'arrêté du 15 juin 2022 pour nommer de nouveaux membres du comité.

L'article 3 de la loi, renvoie à un arrêté la définition du cahier que doivent respecter les entreprises d'assurance qui commercialisent les contrats pouvant bénéficier de la prise en charge du Fonds national de gestion des risques en agriculture. L'ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des outils de gestion des risques climatiques en agriculture modifie l'article L. 361-4 du code rural, codifiant l'article 3 de la loi, en supprimant son quatrième alinéa faisant mention de l'arrêté. Dès lors, l'arrêté n'est plus attendu. La définition du cahier que doivent respecter les entreprises d'assurance qui commercialisent les contrats pouvant bénéficier de la prise en charge du Fonds national de gestion des risques en agriculture figure dans le décret n° 2022-1716 du 29 décembre 2022 susmentionné.

Le décret n° 2023-229 du 30 mars 2023 relatif aux demandes de réévaluation des pertes de récolte ou de culture pour le groupe de cultures mentionné au 5° du II de l'article D. 361-43-1 complète la nouvelle architecture de l'assurance récolte, mettant en œuvre la mesure appelée à l'article 5 de la loi, et portant le taux d'application de la loi à 100%.

Par ailleurs, les articles 12 et 14 habilitaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance. L'ordonnance n° 2022-1075 du 29 juillet 2022 portant développement des

outils de gestion des risques climatiques en agriculture a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé à l'Assemblée nationale le 13 septembre 2022.

Enfin, la loi prévoyait la remise au Parlement de trois rapports. L'article 18 prévoyait que dans un délai de quatre ans à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement remette au Parlement un rapport présentant un bilan d'évaluation de la présente loi. L'article 19 prévoyait qu'avant le 1<sup>er</sup> septembre de chaque année, le Gouvernement remette au Parlement un rapport présentant un bilan de l'application des articles L. 361-4 et L. 361-4-1 du code rural et de la pêche maritime. L'article 20 prévoyait, enfin, que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport présentant les actions et les pistes d'évolution à envisager aux niveaux européen et national pour adapter les outils de gestion des risques climatiques en agriculture. **Aucun rapport n'a à ce jour été transmis**, ce qui n'est pas de nature à permettre au Parlement d'exercer pleinement sa mission de suivi de la bonne application de la loi, et notamment le suivi de la diffusion dans le monde agricole de l'assurance récolte ainsi refondée par le législateur.

## 2. Urbanisme, ville et logement

a) *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*

(1) Mesures relatives aux règles d'urbanisme

Le titre III de la loi « 3DS » comporte, outre les dispositions relatives au logement, plusieurs mesures **relatives à l'urbanisme**, touchant à **l'adaptation des règles d'urbanisme au bénéfice des grandes opérations d'urbanisme** (articles 110 et 112), **l'adaptation des dispositifs relatifs à l'artificialisation des sols** (articles 113 et 114), les règles d'adhésion à des établissements publics fonciers (articles 116 et 117) et le droit de préemption (articles 115 et 118).

Parmi les 8 articles du titre III, **un seul article n'était pas d'application directe**, mais appelait une mesure d'application.

<b>Volet « urbanisme » (articles du titre III : 110 et 112 à 118)</b>	<b>8</b>
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<b>dont d'application directe</b>	<b>7</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>1</b>
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	1
<i>nombre de décrets simples</i>	0

<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	1

(a) Treize mois après la promulgation de la loi, la seule mesure d'application attendue, en matière de droit de préemption, n'a pas été prise

**L'échéancier initial** d'application de la loi publié par le Gouvernement prévoyait une publication du décret concerné **à la fin du mois de juillet 2022**.

Toutefois, sept mois plus tard, à la fin de la période de référence pour le présent rapport, **ce décret n'a pas encore été publié**.

Compte tenu du nombre important d'articles d'application directe dans ce volet, en incluant ces derniers, **le taux d'application de ce volet de la loi s'établit à 88 %** à la fin de la période de référence pour le présent rapport.

Art.	Mesure	Applicabilité
110	Conditions de délégation du droit de préemption dans le cadre d'opérations de revitalisation de territoires ou de centre urbains	<i>Application directe</i>
112	Nouvelles dérogations au bénéfice des grandes opérations d'urbanisme	<i>Application directe</i>
113	Prise de position formelle du représentant de l'État en matière de sincérité de l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF)	<i>Application directe</i>
114	Report de l'intégration dans les documents régionaux de planification des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols de réduction de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers	<i>Application directe</i>
115	Autorisation de cession du droit de priorité d'acquisition d'un exploitant de résidence de tourisme en vue de son maintien en activité	<b>Non applicable (décret CE)</b>
116	Articulations relatives à l'extension du périmètre des établissements publics fonciers en vue d'améliorer leur couverture territoriale	<i>Application directe</i>
117	Coordonnations relatives à l'assouplissement des conditions d'adhésion à un établissement public foncier local	<i>Application directe</i>
118	Exclusion des biens préemptés du champ d'application du droit de préférence du locataire	<i>Application directe</i>

(b) Les dispositions visant à la lutte contre les « lits froids » dans les secteurs de montagne demeurent partiellement inapplicables

L'article 115 de la loi « 3DS », introduit par amendement du Gouvernement au Sénat, permet aux **exploitants de résidences de tourisme situés en zone de montagne**<sup>1</sup> de **céder le droit de priorité d'acquisition** conféré par l'article L. 145-46-1 du code du commerce, à titre gratuit, à un établissement public, une société d'économie mixte (SEM) ou une société publique locale (SPL), ou à un opérateur privé agréé par l'État.

Il s'agit de **lutter contre le phénomène des « lits froids » dans les secteurs de montagne, en permettant que les meublés de tourisme des résidences de montagne, lorsqu'ils sont vendus par leurs propriétaires, soient acquis par des opérateurs aptes à réaliser le portage immobilier et foncier de ces meublés et à assurer leur modernisation** en tant que de besoin.

Un décret en Conseil d'État doit déterminer les modalités d'application de l'article, et notamment la procédure d'agrément des opérateurs privés habilités à bénéficier de la cession de la priorité de préemption (en plus des établissements publics y ayant vocation, des SEM et des SPL), afin de **garantir en particulier leurs compétences en matière de gestion immobilière, commerciale et foncière, leur solidité financière et leurs capacités opérationnelles dans la durée, ainsi que leur capacité à prévenir les conflits d'intérêt**. Ce décret n'ayant pas été pris à ce jour, l'article demeure partiellement inapplicable.

Malgré cela, le Conseil national de la montagne, dans son bilan du plan Avenir Montagne, publié en février 2023, se félicite que la loi « 3DS » ait « *conforté le modèle des résidences de tourisme en permettant à des foncières locales portées par les collectivités d'être prioritaires pour l'achat de logements en vue de poursuivre leur location* »<sup>2</sup>.

Aucun chiffre n'a pour l'instant pu être obtenu de l'administration centrale, concernant la part attendue des opérateurs privées dans les opérations visées par l'article 115 de la loi 3DS, par rapport aux opérations portées par des établissements publics, SEM ou SPL.

(i) *Modalités d'application de loi SRU*

La loi a voulu à la fois pérenniser et assouplir l'application de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbains modifiée du 13 décembre 2000 dite « loi SRU » prévoyant d'atteindre entre 20 et 25 % de logements locatifs sociaux au sein des grandes agglomérations ou aires urbaines.

Sur ce sujet, deux décrets étaient attendus et ont été publiés.

• **Le premier est un décret en Conseil d'État**<sup>o</sup> 2023-107 du 17 février 2023 publié au JO du 18 février 2023 pris pour l'application du 1<sup>o</sup> du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation **relatif aux conditions d'exemption de certaines communes**. En effet, les communes qui ne sont pas situées dans une

---

<sup>1</sup> Au sens de la « loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (« loi Montagne »).

<sup>2</sup>[https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/23021\\_AvenirMontagneTransitions\\_DP\\_pourBAT6\\_0.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/23021_AvenirMontagneTransitions_DP_pourBAT6_0.pdf)



agglomération de plus de 30 000 habitants et dont l'isolement ou les difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants les rendent faiblement attractives peuvent être exemptées de leurs obligations de production de logement social. Le décret est donc venu préciser les notions d'isolement et de difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois, ainsi que les indicateurs permettant d'apprécier la faible attractivité en résultant.

**La situation d'isolement et les difficultés d'accès d'une commune aux bassins de vie et d'emplois environnants sont établies au vu des temps de transport nécessaires** pour atteindre, depuis cette commune, l'un des pôles de centralité à proximité et tels que définis par l'INSEE. **Ces temps de transport sont appréciés en tenant compte, notamment, des services de transports en commun** mais sans exclusive comme c'était le cas précédemment, ce qui avait été jugé réducteur.

**La faible attractivité d'une commune** résultant de son isolement ou de ses difficultés d'accès aux bassins de vie et d'emplois environnants est appréciée au regard des indicateurs suivants :

- Le taux d'évolution de la population sur une période de cinq ans calculé à partir de la population municipale ;
- Le taux de tension sur le logement locatif social ;
- Le taux de vacance structurelle, entendu comme le nombre de logements du parc privé vacants depuis deux ans ou plus dans une commune, rapporté au nombre de logements du parc privé dans la commune ;
- Le dynamisme de la construction, apprécié en fonction de la moyenne des logements autorisés pour 1 000 habitants de la commune au cours, au minimum, des trois dernières années ;
- L'indice de concentration de l'emploi, entendu comme le nombre total d'emplois proposés sur un territoire par rapport au nombre d'actifs occupés qui y résident.

• **Le second est le décret en Conseil d'État** n° 2023-154 du 2 mars 2023 publié au Journal officiel du 4 mars 2023 relatif au rapport prévu à l'article L. 302-7-1 du code de la construction et de l'habitation et relatif à l'utilisation du prélèvement SRU reversé aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre délégués des aides à la pierre, aux établissements publics fonciers locaux, aux établissements publics fonciers de l'État et à l'office foncier de la Corse. Il est transmis chaque année au représentant de l'État dans le département avant le 31 mars.

En effet, les communes déficitaires sont soumises à un prélèvement qui est reversé et utilisé au niveau local tandis que les communes dites carencées acquittent en plus une pénalité qui est versée au niveau national au profit du Fonds national des aides à la pierre.

Les bénéficiaires du prélèvement doivent donc rendre compte de son utilisation à ledit rapport qui doit comprendre :

- Le montant des sommes reversées, des dépenses engagées et des sommes non utilisées, par année, depuis que l'établissement est bénéficiaire des versements ;

- 
- Les conditions et principes d'utilisation des sommes reversées, définis par le bénéficiaire du reversement ;
  - La liste des opérations qui ont bénéficié, au cours de l'année précédente, des sommes reversées. Cette liste précise la localisation des opérations, le nombre de logements produits ou projetés ;
  - Les perspectives d'utilisation des sommes non consommées.

**En revanche, le décret en Conseil d'État devant définir la composition de la commission SRU (article 309-1-1 du CCH) n'est pas paru.**

*(ii) Création du BRSA par ordonnance*

L'article 106 de la loi avait habilité le Gouvernement à créer par ordonnance, dans un délai d'un an, un bail réel solidaire d'activité (BRSA) pouvant être proposé par les offices fonciers solidaires (OFS) à titre subsidiaire.

Bien que le Sénat n'avait pas approuvé le recours à une ordonnance, cette évolution était attendue pour conforter l'action des OFS et faciliter la valorisation des pieds d'immeubles.

L'ordonnance n° 2023-80 du 8 février 2023 a été publiée quelques jours avant l'expiration du délai.

L'objectif est de permettre aux OFS de créer de la mixité au sein de leur opération et de favoriser l'installation de certaines entreprises ou activités, notamment dans les secteurs à revitaliser. L'ordonnance créant le bail réel solidaire d'activité (BRSA) permet donc aux OFS d'exercer cette nouvelle mission.

Le BRSA reprend certaines caractéristiques majeures du bail réel solidaire pour les logements, comme la faculté de pouvoir céder les droits réels sous réserve d'un encadrement des prix de cession, le versement d'une redevance foncière à l'OFS, ainsi que le caractère rechargeable du bail après chaque cession.

Grâce à cet outil, les OFS pourront céder des locaux d'activité à des microentreprises (moins de dix salariés et moins de deux millions d'euros de chiffres d'affaires) dans des conditions économiques durablement maîtrisées.

Deux possibilités de mise à disposition de ces locaux sont offertes. La première permet aux OFS de céder, sous plafond de prix, les droits réels relatifs au local d'activité directement à des microentreprises qui pourront être titulaires du BRSA, en contrepartie d'une redevance foncière et sans pouvoir le louer. L'OFS peut imposer, dans le contrat de bail, des conditions tenant à la nature de l'activité exercée et moduler le montant de la redevance en fonction des gains tirés de l'exploitation du local. Le local peut être cédé ou transmis à une autre microentreprise, sous réserve du plafond de prix et de l'agrément préalable de cet acquéreur par l'OFS.

La seconde possibilité bénéficie aux établissements publics et entreprises publiques locales, constituées à l'initiative des collectivités, notamment dans le cadre de leur intervention en matière de revitalisation commerciale et artisanale. Ces établissements ou entreprises publiques pourront acquérir les droits réels relatifs à des locaux d'activité auprès d'un OFS, et être ainsi titulaires du BRSA, dans le but de les mettre en location à des microentreprises à des niveaux de loyers modérés. La microentreprise occupante ne pourra pas sous-louer le local, et il revient au titulaire du

BRSA, l'établissement public ou l'entreprise publique locale, de s'acquitter de la redevance foncière auprès de l'OFS.

Enfin, l'ordonnance fixe les dispositions relatives à la cession de ces locaux et prévoit notamment l'obligation d'une publicité préalable dans un objectif de transparence des contrats conclus.

*(iii) Plusieurs dispositions de loi relatives à la mixité sociale attendent encore leur traduction*

**L'article 76** prévoyait qu'avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les conséquences de l'application du zonage déterminant le financement du logement social sur sa production dans les communes où s'appliquent les articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation. **Ce rapport n'a pas été remis.**

**L'article 78** souhaitait inciter à une meilleure application des critères d'attribution de logements sociaux hors quartiers prioritaires de la politique de la ville. Dans ce but, chaque bailleur informe le représentant de l'État dans le département des attributions intervenues et transmet ces données arrêtées au 30 juin et au 31 décembre de chaque année, dans les quinze jours suivant chacune de ces dates. **Les informations transmises et les modalités de transmission doivent être précisées par arrêté du ministre chargé du logement. Cet arrêté n'a pas été pris.**

**L'article 84** visait à lutter contre les ghettos en évitant de concentrer les difficultés à cette fin un décret en Conseil d'État doit définir les critères permettant de distinguer les résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale et ceux permettant d'identifier les ménages candidats à l'attribution d'un logement social qui accentuent la fragilité en matière d'occupation sociale d'une résidence à enjeu prioritaire de mixité sociale et auxquels une attribution pourrait être refusée sur ce motif. **Ces décrets sont toujours attendus.**

**L'article 86** attend également son texte d'application. Il s'agit d'un arrêté fixant la liste des informations obligatoires dans les annonces de location émises par les non-professionnels dans les zones où s'applique l'encadrement des loyers.

*(iv) D'autres dispositions relatives à l'urbanisme et au logement (titre III) en attente de mesures d'applications*

L'article 97 modifie par expérimentation, pour une durée de six ans, la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les territoires ayant signé une convention d'opération de revitalisation territoriale (ORT). L'expérimentation permet, dans ces territoires, lorsqu'un projet nécessite une autorisation d'exploitation commerciale, que l'autorisation d'urbanisme tienne lieu d'autorisation d'exploitation commerciale. Un décret en Conseil d'État, en attente de publication, doit venir préciser la procédure, notamment les délais d'instruction des demandes et de recueil d'avis.

*(v) Mesures relatives à l'énergie*

**Deux articles de la loi « 3DS » ont fait évoluer le cadre législatif prévu pour les installations de gaz naturel, dont celles de biogaz.**

En premier lieu, l'**article 195** a modifié les dispositions afférentes à la propriété, ainsi qu'aux régimes de responsabilité et de sanction applicables à certaines infrastructures de réseaux, notamment de gaz.

Les dispositions sur le transfert des canalisations destinées à l'utilisation de gaz dans les bâtiments, des propriétaires ou copropriétaires d'immeubles vers le gestionnaire du réseau public de distribution de gaz (articles L. 432-16 à L. 432-22 du code de l'énergie) sont d'application directe.

Il en va de même des dispositions modifiant le régime des sanctions applicables, telles que la faculté d'interruption de la livraison du gaz aux consommateurs finals (article L. 554-10 du code de l'environnement) ou la répression pénale des atteintes aux ouvrages et aux installations de distribution ou de transport de gaz (article L. 554-12 du même code).

En revanche, l'article L. 554-1 du code de l'environnement a prévu qu'un **arrêté**, encore en attente, détermine la distance au-delà de laquelle un endommagement accidentel au cours de travaux liés aux réseaux, notamment de gaz, ne peut être imputé, ni à l'exécutant des travaux, ni au responsable du projet, sauf si le dommage résulte directement d'une imprudence ou d'une négligence.

En second lieu, l'**article 196** a modifié les dispositions relatives aux contrôles et aux sanctions applicables aux installations de production de biogaz.

Les dispositions sur les sanctions administratives applicables aux producteurs (articles L.446-4, L. 446-7, L. 446-26 du code de l'énergie) ou les missions de comptage applicables aux gestionnaires du réseau public de distribution de gaz (article L. 432-15 du même code) ou de transport (article L. 431-6-5 du même code) sont d'application directe.

*A contrario*, l'article L. 446-26-1 du même code a prévu qu'un **décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)**, définisse les modalités selon lesquelles les installations ayant demandé un contrat d'achat peuvent être soumises à des contrôles. Il doit notamment préciser les caractéristiques des installations, de même que la périodicité et les modalités du contrôle, dont les conditions d'agrément de l'organisme contrôleur ou les modalités de mise à disposition ou de transmission à l'autorité administrative.

De plus, l'article L. 446-56 du même code a prévu qu'un **décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE**, définisse les modalités selon lesquelles l'autorité administrative peut résilier ou abroger le contrat d'achat ou de complément de rémunération d'un producteur ne respectant pas ses obligations.

Ces décrets en Conseil d'État sont encore en attente de publication.

(vi) La dissolution de l'établissement public « Haras national du Pin » est bel et bien effective, et le transfert au département de l'Orne acté

<b>Articles de la loi</b>	<b>1</b>
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>1</b>
<i>nombre de décrets simples</i>	1
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	1
<b>Nombre total de mesures attendues</b>	<b>1</b>

L'article 269 de la loi prévoit la dissolution, au plus tard le 21 août 2022, de l'établissement public administratif Haras national du Pin, géré depuis 2016 de façon tripartite par l'État, la région et le département.

Il organise le transfert de ses personnels et de ses biens au département de l'Orne, sous réserve d'une mise à disposition à titre gratuit de certains de ces biens, nécessaires à l'exercice des missions de l'Inrae et de l'IFCE, qui disposent chacun d'une antenne sur ce site d'exception.

**Un décret est prévu pour fixer la date de dissolution de l'établissement, qui doit intervenir dans un délai de six mois défini au Sénat, les modalités de cette dissolution, tant en ce qui concerne les différents transferts et cessions de propriété que les modalités de reclassement des agents contractuels de droit public du Haras national du Pin.**

**Le décret a bien été pris<sup>1</sup>, fixant au 30 juin 2022 la dissolution. Par conséquent, le département de l'Orne est désormais propriétaire du Haras.**

**Le décret comporte notamment une annexe délimitant très précisément les parcelles (biens immobiliers) transférées à l'État ainsi qu'un article précisant le cadre applicable au personnel contractuel.**

Un arrêté qui n'était pas explicitement prévu par la loi a été publié<sup>2</sup> pour approuver le compte financier du Haras national du Pin.

**A contrario, l'arrêté prévu pour établir la liste des biens mis à disposition gratuitement au bénéfice de l'IFCE et de l'INRAE et définir des modalités d'indemnisation de l'État au département pour compenser les pertes de revenus qui pourraient en résulter pour ce dernier, n'a pas été pris à ce jour. Or, la clarification de la propriété et de la jouissance de certains biens devrait être complète pour sécuriser définitivement l'opération.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-941 du 27 juin 2022 fixant les modalités et le calendrier de la dissolution de l'établissement public administratif « Haras national du Pin ».

<sup>2</sup> Arrêté du 24 janvier 2023 porte approbation du compte financier (de clôture) du Haras national du Pin relatif à l'exercice 2022.

### 3. Technologies de l'information

a) *Loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet*

(1) L'entrée en vigueur de la présente loi était conditionnée au respect d'une procédure spécifique de notification à la Commission européenne

La présente loi est soumise à la directive européenne du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Cette procédure de notification permet à la Commission européenne et aux autres États membres d'examiner, avant leur adoption, les règlements techniques que les États membres entendent adopter au niveau national concernant les produits et les services de la société de l'information. Elle permet ainsi un dialogue entre les États membres pour identifier les besoins d'harmonisation des législations nationales au niveau de l'Union européenne.

Conformément aux attentes du Sénat, le texte final a été notifié à la Commission européenne le 22 février 2022, avec une période de statu quo courant jusqu'au 22 mai 2022.

La Commission européenne a transmis ses observations au Gouvernement le 22 mars 2022, sans modifier la période de statu quo. Le dispositif prévu d'installation par défaut d'un outil de contrôle parental sur l'ensemble des terminaux permettant d'accéder à Internet a été jugé conforme au droit de l'Union par la Commission européenne, sous réserve de la notification des projets de décret d'application de la présente loi.

L'Italie et la Suède ont également transmis des observations au Gouvernement français. Ainsi, l'Italie ne relève pas d'incompatibilité avec la présente loi et salue l'initiative du législateur français, tandis que la Suède émet des réserves quant à la compatibilité du dispositif prévu avec la libre circulation au sein du marché intérieur, en insistant sur les risques d'exclusion du marché français des opérateurs ne respectant pas les exigences de la présente loi.

**Avec un très léger retard mais conformément à l'esprit de l'article 3 de la présente loi, le décret n° 2022-1212 du 2 septembre 2022 a permis l'entrée en vigueur de la présente loi à compter du 3 septembre 2022, soit quelques jours après l'expiration du délai de trois mois fixé par ce même article 3.**

(2) Le décret prévu à l'article 1er de la présente loi n'a toujours pas été publié car étant en cours d'analyse par le Conseil d'État

Le projet de décret en Conseil d'État prévu aux I et II de l'article 1er de la présente loi a premièrement été soumis à consultation publique, qui s'est clôturée le 6 octobre 2022.

**À l'issue de cette consultation, des modifications substantielles ont été apportées à ce projet de décret, en particulier concernant la définition des fonctionnalités minimales et caractéristiques techniques dont devront être dotés les outils de contrôle parental installés par défaut sur les équipements terminaux.**

---

Ainsi, alors que le projet initial prévoyait quatre fonctionnalités minimales, dont la possibilité de mesurer le temps d'écran, de bloquer des achats en ligne ou de sites par nom de domaine, ces fonctionnalités ont été abandonnées. Désormais, le projet de décret indique que le dispositif de contrôle parental devra répondre à seulement deux caractéristiques minimales :

- la possibilité de bloquer, depuis les magasins d'application, le téléchargement de contenus dont l'accès est illégal pour les moins de 18 ans ;
- la possibilité de bloquer l'accès aux contenus préinstallés dont l'accès est interdit aux mineurs.

**Conformément aux dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup>, ce projet de décret en Conseil d'État a également été transmis pour avis à la Cnil.** Dans sa délibération n° 2023-023 du 9 mars 2023, la Cnil a principalement émis les réserves suivantes :

- le critère de faisabilité technique ne doit pas conduire à une déresponsabilisation des fabricants de terminaux et des fournisseurs de systèmes d'exploitation face à leurs obligations ;
- le nombre de fonctionnalités minimales prévu est insuffisant et pourrait, par exemple, être complété par la possibilité d'indiquer des « listes blanches » et des « listes noires » ;
- les utilisateurs devraient être en mesure de choisir quelle(s) fonctionnalité(s) minimale(s) ils souhaiteraient utiliser parmi la liste des fonctionnalités minimales obligatoires ;
- la suppression du critère de faisabilité technique lorsqu'il s'agit des dispositions relatives à l'encadrement du traitement des données à caractère personnel des utilisateurs mineurs.

**Ce projet de décret en Conseil d'État a également été notifié à la Commission européenne**, qui n'a pas transmis d'observations au Gouvernement. Toutefois, la Pologne a transmis des observations, indiquant que la déclaration de conformité qui devra être remplie par le fabricant ne devrait pas être distincte de la déclaration de conformité UE déjà existante.

**Actuellement soumis à l'examen du Conseil d'État, ce projet de décret devrait être publié prochainement par le Gouvernement. Toutefois, ses dispositions n'entreront en vigueur qu'un an après sa publication. Si l'objectif est de permettre aux fabricants de terminaux et fournisseurs de systèmes d'exploitation de s'adapter à cette nouvelle législation, un tel délai conduit tout de même à rendre effective une loi près de deux ans et demie après sa promulgation.**

- (3) Le décret simple prévu à l'article 3 demeure également en cours d'examen car ne remplissant pas les objectifs assignés par le législateur

Le projet de décret à l'article 3 de la présente loi a également été soumis à consultation publique, à l'avis de la Cnil et à la notification préalable auprès de la Commission européenne.

Dans sa délibération n° 2023-024 du 9 mars 2023, la Cnil a notamment indiqué que « le projet de texte ne remplit pas les objectifs que lui a assignés le législateur » et émet les réserves suivantes :

- alors que l'article 3 de la présente loi précise que le décret doit indiquer les fonctionnalités minimales auxquelles les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) doivent répondre pour installer un dispositif de contrôle parental par défaut, le projet de décret se borne à indiquer que les FAI doivent pouvoir bloquer l'accès des mineurs aux contenus susceptibles de nuire à leur épanouissement physique, mental ou moral ;
- le projet de décret devrait également inclure des garanties en matière de protection des données à caractère personnel.

(4) Le Gouvernement a transmis au Parlement un rapport d'application de la présente loi

En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, le Gouvernement a transmis au Parlement un rapport d'application de la présente loi, dont l'état d'avancement est synthétisé dans le tableau ci-dessous. Ce rapport a été transmis le 20 avril 2023, soit un peu plus de six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi.

#### Taux d'application de la loi au 31 octobre 2022

Nombre de mesures appelant un décret d'application	Nombre de mesures ayant reçu application	Taux d'application	Nombre de mesures en attente de décret d'application
4	1	25%	3

b) *Loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public*

(1) L'entrée en vigueur de la présente loi était conditionnée au respect d'une procédure spécifique de notification à la Commission européenne

La présente loi est soumise à la directive européenne du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Cette procédure de notification permet à la Commission européenne et aux autres États membres d'examiner, avant leur adoption, les règlements techniques que les États membres entendent adopter au niveau national concernant les produits et les services de la société de l'information. Elle permet ainsi un dialogue entre les États membres pour identifier les besoins d'harmonisation des législations nationales au niveau de l'Union européenne.

Conformément aux attentes du Sénat, le texte final a été promulgué à l'issue de la période de statu quo prévue par la Commission européenne.



- (2) Le décret déterminant le périmètre d'application de la présente loi est en cours d'élaboration pour une entrée en vigueur prévue au 1er octobre 2023

Le projet de décret a premièrement été soumis à une consultation publique qui s'est clôturée le 15 avril dernier. Les contributions reçues seront rendues publiques, parfois anonymisées, sur le site de la direction générale des entreprises (DGE) au courant du mois de mai.

**Le Gouvernement envisage de publier ce décret, avec effet immédiat, le 1<sup>er</sup> octobre 2023, soit la date d'entrée en vigueur fixée pour la présente loi.**

Ainsi, le seuil à partir duquel un audit de cybersécurité devra être réalisé devrait être fixé en nombre de visiteurs uniques mensuels. Ce seuil devrait premièrement être fixé à 25 millions de visiteurs uniques mensuels, puis progressivement abaissé à 15 millions de visiteurs uniques mensuels d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

**Enfin, le périmètre d'application de la présente loi pourrait être amené à évoluer à l'issue de la procédure de notification prévue auprès de la Commission européenne, ce projet de décret n'ayant pas encore été formellement notifié.**

- (3) L'arrêté ministériel déterminant le contenu de l'audit de cybersécurité instauré par la présente loi demeure également en cours d'élaboration

Le projet d'arrêté ministériel a premièrement été soumis à une consultation publique qui s'est clôturée le 15 avril dernier. Les contributions reçues seront rendues publiques, parfois anonymisées, sur le site de la direction générale des entreprises (DGE) au courant du mois de mai.

**Le Gouvernement envisage de publier cet arrêté le 1<sup>er</sup> octobre 2023, soit la date d'entrée en vigueur fixée pour la présente loi, mais avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2024.**

Si la Cnil a été consultée de façon informelle sur ce projet d'arrêté ministériel, la saisine officielle de la Cnil, telle que prévue par l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi, devrait être effectuée au courant du mois de mai.

Les critères de l'audit de cybersécurité ont été élaborés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) et devraient notamment concerner : l'organisation et la gouvernance des opérateurs de plateforme en ligne concernés, la protection des données, la connaissance et la maîtrise du service numérique, le niveau d'externalisation, le niveau d'exposition sur Internet, le dispositif de traitement des incidents de sécurité, la sensibilisation aux risques cyber et la lutte anti-fraude.

**Ces critères, tout comme les modalités d'affichage du « Cyberscore », pourraient être amenés à évoluer à l'issue de la délibération de la Cnil et de la procédure de notification prévue auprès de la Commission européenne, ce projet d'arrêté ministériel n'ayant pas encore été notifié.**

---

#### 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 portant 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.

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

Dans sa décision du 13 août 2021<sup>1</sup>, **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.**

---

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

**Le tableau ci-après recense les articles ainsi censurés :**

<b>Volet<sup>1</sup></b>	<b>Art .</b>	<b>Objet</b>	<b>Origine</b>
<b>Se loger</b>	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)
<b>Se loger</b>	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)
<b>Se loger</b>	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
<b>Lutte contre l'artificialisation des sols</b>	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)
<b>Lutte contre l'artificialisation des sols</b>	204	Instauration d'une évaluation périodique simplifiée des cartes communales	Issu des travaux du Sénat (amendement parlementaire)
<b>Lutte contre l'artificialisation des sols</b>	221	Modification de certaines règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)
<b>Se nourrir</b>	255	Tarifcation sociale de la restauration scolaire	Issu des travaux de l'Assemblée nationale (amendement parlementaire)

<sup>1</sup> 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.

(b) 51 mesures d'application sont encore attendues dans l'ensemble des volets

Plus d'un an après la publication de la loi « Climat-Résilience », **51 mesures d'application sont encore attendues** : 20 pour le volet énergie-mines, 22 pour le volet urbanisme, 6 pour le volet logement-rénovation énergétique et 3 pour le volet forêt-agriculture.

Parmi les mesures d'application notables, **5 ordonnances réformant le code minier ont bien été publiées début avril 2022 et sept décrets ont été pris pour l'application de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN) entre novembre 2022 et mars 2023.**

Pour autant, **de nombreuses dispositions sont encore manquantes dans les domaines du logement** (définition des classes de logements, interdiction des passoires thermiques), **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** (utilisation de matériaux bio-sourcés, transfert de garanties d'origine en matière d'hydrogène).

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

<b>Volet « Énergie » (de l'article 39 à 190<sup>1</sup>)</b>	<b>25</b>
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>	27
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	2
<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	<b>11</b>
<b>Volet « Mines » (de l'article 67 à 81)<sup>2</sup></b>	<b>10</b>
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>	3

<sup>1</sup> Ces articles ne sont pas continus.

<sup>2</sup> Idem.

---

<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	7 <sup>1</sup>
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	5
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	2 <sup>2</sup>
<i>nombre d'évaluation remises</i>	0
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	0
<b>Nombre total de mesures attendues</b>	<b>9</b>

(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) ;
- **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**

---

<sup>1</sup> Parmi ces mesures d'application attendues, deux décrets en Conseil d'État ont été supprimés depuis lors.

<sup>2</sup> Il s'agit du nombre de dispositions d'habilitation non encore utilisées.

---

**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*

**2 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.

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

**27 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<sup>1</sup>. **12 autres mesures ont été prises en 2022-2023.**

---

<sup>1</sup> Voir le bilan d'application des lois de l'an passé pour les articles devenus applicables en 2021-2022 sur la ratification de l'ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020 sur la fermeture des centrales à charbon

---

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).

Un décret, pris après de la CRE, doit en définir les modalités.

Un décret n°2022-788 du 6 mai 2022 a été pris.

Ce décret dispose que le ministre de l'énergie adresse ses orientations, publie un avis d'appel d'offres, désigne le ou les candidats retenus et avise les candidats non retenus (articles D. 352-1, 352-2, 352-8 et 352-9 du code de l'énergie) et que le gestionnaire du réseau de transport élabore le cahier des charges, organise la concertation, met en place un site de candidatures en ligne et examine les offres (articles D. 352-1, 352-5 et 352-7 du même code).

Lors de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », le rapporteur avait souhaité que la concertation préalable soit réalisée « en lien avec les professionnels des catégories de stockages et les gestionnaires du réseau public de distribution d'électricité » et que l'appel d'offres soit ouvert « aux différentes catégories de stockage parmi lesquelles les stations de transfert d'énergie par pompage, les batteries et l'hydrogène ».

C'est pourquoi il est satisfait que l'article D. 352-1 du code de l'énergie prévoit que « lorsque les capacités de stockage d'électricité candidates à l'appel d'offres sont raccordées au réseau public de distribution d'électricité, les gestionnaires de réseau de distribution concernés sont associés à la concertation » et l'article D. 352-3 que « le cahier des charges de cet appel d'offres comporte notamment [...] la définition des caractéristiques techniques et énergétiques des capacités de stockage éligibles ainsi que le profit de stockage souhaité, en distinguant, le cas échéant, les différentes catégories de stockage concernées ».

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).

Un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application de l'expérimentation et du portail.

Sur ce fondement a été pris le décret n° 2022-945 du 28 juin 2022.

---

(article 44), l'intégration de l'hydroélectricité à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et l'application du principe silence vaut acceptation (SVA) à la procédure de constitution des sociétés d'économie mixte hydroélectriques (SEMH) (III et 2° VII de l'article 89), la possibilité pour les bailleurs sociaux d'intégrer aux opérations d'autoconsommation collective des tiers et la possibilité pour le Médiateur national de l'énergie (MNE) de connaître des litiges relatifs aux opérations d'autoconsommation individuelles (I et II de l'article 91), l'obligation de consultation des communes littorales préalablement à tout projet d'éolien en mer (II de l'article 93), la possibilité de mise aux enchères des garanties d'origine en matière de biogaz et de leur transfert vers les groupements de communes et les métropoles (II et IV de l'article 96), l'intégration d'une information sur le prix des C2E dans le portail numérique des C2E (article 186), l'assouplissement des modalités de définition des réseaux intérieurs d'électricité des bâtiments (RIB) (article 182), l'approche mutualisée des réductions d'économies d'énergie pour les bâtiments industriels (article 189).

- S'agissant de l'expérimentation, le décret a fixé son périmètre à la région Occitanie (article 1<sup>er</sup>), ce qui n'est pas cohérent avec l'article 70 de la loi « Énergies renouvelables », du 10 mars 2023<sup>1</sup>, qui l'a généralisé « à l'ensemble du territoire national »<sup>2</sup>. Autre point, le décret n'a pas repris la condition légale selon laquelle la médiation intervient « avec l'accord de ces porteurs de projets ou gestionnaires d'installations ». À l'inverse, il a ajouté la condition selon laquelle « une première demande de complément ou de régularisation telle que prévue par l'article R. 186-16 du code de l'énergie a été effectuée » (article 3) ainsi que la formalité selon laquelle sont établis « en cas d'échec de la médiation [...] un procès-verbal constatant cet échec » ou « lorsque la médiation aboutit à un accord entre les parties [...] un procès-verbal de conciliation » (article 5). Enfin, l'évaluation de l'expérimentation « huit mois avant la fin de l'expérimentation » n'est pas en phase avec l'article 89 de la loi « Climat-Résilience », qui vise « six mois avant la fin de l'expérimentation » (article 6).
- Concernant le portail, le décret l'a localisé « sur le site internet du ministère chargé de l'énergie » (article R. 511-2 du code de l'énergie). La page Internet dédiée, encore lacunaire, attend de recenser l'ensemble des documents nécessaires aux porteurs de projets.

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 2022<sup>3</sup>, a procédé aux ajustements nécessaires. Ce faisant, il a appliqué une prise en charge de 60 % aux installations de production de biogaz, dans la limite de 600 000 €.

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) ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 70).

<sup>2</sup> Pour une durée de 6 ans à compter de la promulgation de la loi précitée.

<sup>3</sup> 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.



- par voie règlementaire 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) ;

Sur ce fondement, le **décret n° 2022-640 du 25 avril 2022** a été pris.

L'article R. 446-113 du code de l'énergie précise que le volume global de l'obligation annuelle de restitution est défini « *en cohérence avec les objectifs de production du biométhane injecté fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie* ».

Sont assujettis à cette obligation les fournisseurs de gaz naturel dont les livraisons ou consommations annuelles cumulées sont supérieures à un seuil de 400 gigawattheures de pouvoir calorifique supérieur (GWh PCS).

Les articles R. 446-97, R. 446-99 et R. 446-104 du même code prévoit la désignation, après mise en concurrence et pour une période n'excédant pas 5 ans, d'un gestionnaire d'un registre des certificats de production, où doivent être consignées les opérations de délivrance, d'annulation ou de transaction.

En outre, les articles R. 446-115 R. 446-123, 446-124, 446-129, 446-130 du code de l'énergie prévoient des obligations de déclaration et de mise à disposition ainsi que des pénalités notamment financières, les gestionnaires des réseaux de distribution ou de transport de gaz devant mettre à disposition les données nécessaires au gestionnaire du registre, aux termes des articles 446-127 et 446-128.

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 500 kW et jusqu'à 80 % pour les travaux de remplacement et d'adaptation des ouvrages existants ou de création de canalisations en parallèle pour les installations dont la puissance est inférieure à 36 kilovoltampères (kVA) (article L. 342-1 du code de l'énergie).

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

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2022-795 du 9 mai 2022**.

Ce décret a prévu une prise en charge de 80 % en cas d'installation par un consommateur d'électricité, ayant une puissance inférieure à 36 kVA, de pompes à

chaleur, y compris hybrides, et d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques, dont la puissance est inférieure à 10 kW.

De plus, un **arrêté du 22 mars 2022** a appliqué un taux de réfaction de 60 % aux installations dont la puissance est inférieure à 500 kW.

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. 221-8 fait référence à un décret en Conseil d'État, l'article L.221-9 à un arrêté et l'article L. 222-2 à un décret en Conseil d'État.

Un **décret n° 2022-1655 du 26 décembre 2022** a été pris.

Ce décret a permis de préciser les modalités d'application des dispositifs d'identification, d'évaluation et de gestion des risques devant être institués par les personnes acquérant des C2E.

L'article R. 221-14-2 du code de l'énergie dispose que ces dispositifs comportent un document établi sous la responsabilité de l'acquéreur et un contrat de cession et que ces vérifications consistent pour l'acquéreur à recueillir et évaluer plusieurs informations (données financières, liens capitalistiques, procédures de risques, rôle du premier détenteur, modalités de contrôle).

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 (article L. 222-6-2 du code de l'environnement).

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

Cet article ajoute 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 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 L. 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.

Ce décret a défini les réseaux de chaleur renouvelable comme ceux disposant de plus de 50 % de sources d'énergie renouvelable ou de récupération (déchets ménagers ou industriels, gaz de récupération, chaleur fatale ou de cogénération).

De plus, il a assimilé les bâtiments neufs à ceux dont le permis a été déposé après la décision de classement ou à une partie de bâtiment excédant 150 m<sup>2</sup> ou 30 % de surface et dont les besoins de chauffage, de climatisation ou de production d'eau

---

chaude sanitaire excèdent une puissance de 30 kW ; s'agissant des rénovations importantes, elles concernent les bâtiments accueillant des installations de chauffage, de refroidissement ou de chaleur ou de froid supérieures à ce seuil de puissance.

(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)<sup>1</sup>.

(b) *Les dispositions afférentes aux mines*

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

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

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

---

<sup>1</sup> *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.*

(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*

**7 mesures règlementaires** 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<sup>er</sup> 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 devenu article L. 115-1) ;

- 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 devenu article L. 115-2) ;

- 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<sup>er bis</sup> du livre I<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> du titre II du livre I<sup>er</sup> du même code sur les dispositions générales sur la recherche (article L. 121-8 du même code) ;

- les conditions et les modalités d'application du chapitre II du titre II du livre I<sup>er</sup> du même code sur les dispositions générales sur le permis exclusif de recherches (article L. 122-5 du même code devenu article L. 122-4) ;

- 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).

Les **ordonnances n° 2022-536 du 13 avril 2022 et n° 2022-1423 du 10 novembre 2022 ont supprimé les décrets en Conseil d'État** prévu par l'article L. 115-1 du code minier, relatif au contentieux minier, et l'article L. 132-6 du même code, afférent au droit de suite.

**Le rapporteur s'étonne de cette suppression** qui n'est cohérente, ni avec les premières ordonnances, portant sur la réforme du code minier, publiées en avril 2022, ni avec le compromis de CMP, obtenu en juillet 2021.

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. 621-15 du code minier devenu article L. 621-14).

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 devenu article L. 621-15).

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

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

**3 mesures règlementaires existent d'ores et déjà.**

Parmi elles, **2 préexistaient à la publication de la loi « Climat-Résilience »**. **2 mesures les ont modifiées et 1 les a complétées en 2022-2023.**

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.

Le **décret n° 2006-649 du 2 juin 2006** a été modifié par le **décret n° 2022-1485 du 28 novembre 2022**, qui a prévu que le mémoire de sismicité soit compris dans la demande d'autorisation (article 6) et la déclaration d'arrêt de travaux (article 29) et fasse l'objet d'une revue et d'une actualisation (article 43).

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.

Le **décret n° 2018-511 du 26 juin 2018** a été modifié par le **décret n° 2022-1485 du 28 novembre 2022**, qui a tiré les conséquences de la recodification du dossier de reconversion, de l'article L. 132-12-1 vers l'article L. 111-12-1 du code minier.

Fait notable, le **décret n° 2022-1485 du 28 novembre 2022** est venu préciser, pour l'article L. 511-1 du code minier, des modalités d'application règlementaires non prévues.

Le **décret n° 2006-649 du 2 juin 2006** a ainsi été complété par la disposition selon laquelle « *la décision du chef du service régional déconcentré chargé des mines précise le*

---

ressort territorial dans lequel l'agent exerce ses fonctions ainsi que les infractions qu'il est habilité à rechercher et à constater » (article 31-1).

(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.

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 « Climat-Résilience », **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 devenu article L. 142-4).

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 de possible le champ du Gouvernement.

Une fois le texte adopté, **le Conseil constitutionnel**, dans sa décision du 13 août 2021<sup>1</sup>, **a censuré l'extension d'une habilitation à légiférer par ordonnance par**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, Décision n°2021-825 DC du 13 août 2021.

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 tantale* » 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, **5 ordonnances ont été publiées :**

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

- 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 ;

- l'**ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022** portant diverses dispositions relatives au code minier.

**Un projet de loi ratifiant les quatre premières ordonnances a été déposé** au Sénat le 20 avril 2022. De plus, **un projet de loi ratifiant la dernière ordonnance a été déposé** au Sénat le 4 janvier 2023.

**Le rapporteur se félicite que la publication des ordonnances et le dépôt de leur projet de loi de ratification interviennent dans les délais prévus.** En revanche, **il constate que le Gouvernement n'a pas encore présenté la mise en œuvre de ces ordonnances**, alors que l'article 81 dispose que « *la mise en œuvre des ordonnances mentionnées aux I et II fait l'objet d'une présentation par le Gouvernement, au plus tard un an après leur publication, devant les commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.* »

De plus, **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'habilitation<sup>1</sup> auxquelles cette ordonnance peut être rattachée</u>
<u>Ordonnance relative à l'autorisation environnementale des travaux miniers</u>	<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>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>5° De clarifier les dispositions du code minier, en :</p> <p>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 ;</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> <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>
<u>Ordonnance relative au dispositif d'indemnisation et de réparation des dommages miniers</u>	<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>
<u>Ordonnance modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier</u>	<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</p>

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



	<p>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> <p>a) Révisant et harmonisant les modalités de prorogation des droits miniers ;</p> <p>b) Précisant les effets attachés au droit d'inventeur ;</p> <p>c) Permettant la fusion des titres miniers d'exploitation de mines ;</p> <p>d) Modifiant l'autorité compétente pour l'octroi et la prolongation des titres d'exploitation ou pour leur rejet explicite ;</p> <p>e) Complétant la définition des substances connexes et permettant l'extension des titres miniers à ces substances ;</p> <p>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 ;</p> <p>g) Abrogeant l'article L. 144-4 du même code relatif aux concessions anciennement à durée illimitée ;</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> <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<sup>1</sup>.</p>
--	--

---

<sup>1</sup> 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><b><u>Ordonnance relative à l'adaptation Outre-mer du code minier</u></b></p>	<p>3° De moderniser le droit minier en :</p> <p>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> <p>4° D'adopter des mesures destinées à mieux encadrer l'activité minière en matière d'or, en :</p> <p>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 minières en Guyane ;</p> <p>c) Prenant toutes dispositions de nature à faciliter la réhabilitation des sites ayant été le siège d'activités illégales d'orpaillage ;</p> <p>6° De prendre les dispositions relatives à l'outre-mer permettant :</p> <p>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 1er décembre 1959 ;</p> <p>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>
<p><b><u>Ordonnance portant diverses dispositions relatives au code minier</u></b></p>	<p>Dispositions d'habilitation précitées appliquées aux ordonnances n°2022-534, 2022-536 et 2022-537 du 13 avril 2022, dont cette ordonnance modifie certaines dispositions</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>

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<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Voir le bilan de l'application des lois de l'an passé pour le contenu détaillé de l'ordonnance.

---

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) de la loi « Climat-Résilience » 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<sup>1</sup>.

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 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 »**<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>.

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, devenus les articles L. 115-1 et L. 115-2 du même code, afférents au contentieux, pour éviter tout chevauchement entre celui prévu par le code minier et celui prévu par le code**

---

<sup>1</sup> Voir le bilan de l'application des lois de l'an passé pour le contenu détaillé de l'ordonnance.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Voir le bilan de l'application des lois de l'an passé pour le contenu détaillé de l'ordonnance.

---

de l'environnement, et, d'autre part, inscrire dans le « dur » du texte le « droit de suite », introduit à l'article L. 132-6 du code minier.

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* »<sup>1</sup>.

**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 de la loi « Climat-Résilience ») **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<sup>2</sup>.

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 française<sup>3</sup> et prévoyant le respect du traité de Washington du 1<sup>er</sup> décembre 1959 et du protocole de Madrid du 4 octobre 1991<sup>4</sup> ».**

Aussi l'article 81 (a du 4° du I) de cette loi autorise-t-elle 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 prises sur le fondement de la présente loi ou de toute autre disposition législative relevant de la compétence de*

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Voir le bilan de l'application des lois de l'an passé pour le contenu détaillé de l'ordonnance.

<sup>3</sup> Qui définissent leurs compétences minières.

<sup>4</sup> Qui n'autorisent pas la conduite d'activités minières en Antarctique.

---

*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<sup>er</sup> décembre 1959 ».*

Le rapporteur se félicite que l'article L. 621-2 du code minier dispose que le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) en Guyane 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[nt] 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) de la loi « Climat-Résilience » 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.

#### L'ordonnance portant diverses dispositions relatives au code minier

L'ordonnance n° 2022-1423 du 10 novembre 2022 portant diverses dispositions relatives au code minier a été prise.

Cette ordonnance est venue modifier des dispositions des ordonnances susmentionnées n° 2022-534, n° 2022-536 et n° 2022-537 du 13 avril 2022 ainsi que l'article 67 de la loi « Climat-Résilience », du 22 août 2021.

À titre indicatif, cette ordonnance a :

- introduit des phases de développement des projets miniers (article L. 142-1 du code minier et suivants) ;

- permis la prolongation des permis exclusifs de recherches et des concessions de mines (article L. 142-2 et L. 142-3 du même code et suivants) ou l'extension des titres miniers (article L. 143-6 du même code et suivants) ;

- modifié les transferts, mutations, fusions ou superpositions de titres miniers (article L. 143-3 du même code et suivants), les autorisations de recherche minières en Guyane (article L. 621-17 du même code et suivants) ou les recherches de gîtes géothermiques (article L. 124-1-4 du même code et suivants).

Le rapporteur déplore la méthodologie choisie par le Gouvernement, qui conduit à remettre sur le métier des dispositions adoptées quelques mois avant. Cela n'est pas optimal sur le plan de la lisibilité et de la stabilité du droit.

Il constate que ces modifications successives conduisent aujourd'hui à ce que deux dispositions identiques sur l'application du contentieux de pleine juridiction se superposent, la première à l'article L. 100-4 du code minier et la seconde à l'article L. 115-1.

Sur le fond, **le rapporteur relève que l'ordonnance modifie plusieurs articles inscrits « en dur » par lui dans le cadre de la loi précitée.**

- S'agissant de l'application de la loi, cette ordonnance a supprimé le décret en Conseil d'État, mentionné à l'article L. 132-6 du code minier, réécrivant ainsi le droit de suite, et modifié le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), excédant de ce fait le champ d'habilitation prévu, comme pour les ordonnances susvisées n°2022-534 et 2022-537 du 13 avril 2022 ;
- En matière d'association des collectivités territoriales, cette ordonnance a supprimé la référence aux conseils départementaux dans la transmission des dossiers de demande (III de l'article L. 114-2 du code minier) et a ciblé les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sur ceux dotés de la compétence en matière d'aménagement ou d'urbanisme, tant dans la transmission des dossiers de demande que pour l'information préalable des dépôts de tels dossiers (III de l'article L. 114-2 du même code et article L. 114-5 du même code) ;
- Concernant la participation du public, cette ordonnance a prévu la réalisation de la mise à disposition du public « *pendant* » plutôt qu'« *avant* » la réalisation de la consultation du public (IV de l'article 114-2 du code minier), la réalisation d'une enquête publique pour le plan de prévention des risques miniers et le régime des servitudes minières (articles L. 174-5 et L. 174-5-1 du même code), ainsi que l'adaptation de l'enquête publique en Guyane (article 621-10-1 du même code) ;
- Sur le plan procédural, cette ordonnance a prévu de permettre la modification du cahier des charges à tout moment (III de l'article L. 114-3 du code minier), de mettre à jour le mémoire ou l'étude de faisabilité (article L. 114-5-1 du même code), d'abroger les concessions à durée illimitée (article L. 142-14 du même code), d'abroger l'adjudication des permis ou concessions miniers ayant fait l'objet d'un retrait ou dont le titulaire est inconnu (article L. 173-9 du même code), de réécrire le droit de suite (article L. 132-6 du même code), de recourir aux inspecteurs de l'environnement pour la répression de l'orpaillage illégal dans les Outre-mer (article L. 511-1 du même code), d'appliquer une analyse des enjeux environnementaux plutôt qu'une analyse environnementale, économique et sociale pour dans les fonds marins (article L. 621-10 du même code), d'appliquer à Mayotte les mêmes procédures que celles prévues pour la Guyane (article L. 5163-4 du CG3P).
- Quant aux modalités d'entrée en vigueur, cette ordonnance a reculé le délai du 1<sup>er</sup> janvier au 1<sup>er</sup> juillet 2024 pour l'application de plusieurs dispositions (II de l'article 67 de la loi « Climat-Résilience »).

Sur ces différents points, **le rapporteur estime nécessaire de respecter le plus possible les dispositions législatives initiales**, à commencer par celles inscrites « en dur » par le Sénat.

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

Le **chapitre III du titre V** de la loi « Climat-Résilience » (articles 191 à 226) comporte de nombreuses mesures visant à limiter l'artificialisation des sols. Il fixe des **objectifs contraignants et chiffrés de réduction du rythme de l'artificialisation nouvelle** (division par deux du rythme de consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la décennie 2021-2031 par rapport à la décennie précédente ; atteinte de « zéro artificialisation nette » en 2050), objectifs qui doivent être intégrés dans les documents de planification et d'urbanisme, à toutes les échelles.

La loi durcit également les conditions d'implantation des grandes surfaces commerciales en-dehors des zones déjà urbanisées, et facilite la **réhabilitation des friches**.

Parmi les 32<sup>1</sup> articles du chapitre, 15 articles<sup>2</sup> nécessitaient des mesures d'application. En outre, trois rapports du Gouvernement ont été demandés par le Parlement. Le chapitre contenait également une habilitation à prendre une ordonnance.

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

Un grand nombre de mesures essentielles à la mise en œuvre par les collectivités territoriales du volet « lutte contre l'artificialisation des sols » de la loi Climat-résilience appelaient donc des mesures d'application, avec une urgence d'autant plus grande que la période décennale de référence pour la division par deux du rythme d'artificialisation des sols a débuté dès la promulgation de la loi Climat-résilience, en août 2021.

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

<sup>2</sup> 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 mesures réglementaires d'application (un décret et un décret en Conseil d'État).

- (a) Une mesure d'application sur cinq attendue en matière de lutte contre l'artificialisation des sols n'a toujours pas été prise, alors que la période décennale de référence a débuté depuis presque deux ans

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

Alors que pour la période de référence précédente, achevée au 31 mars 2022, aucune des 18 mesures d'application réglementaires du chapitre III du titre V n'avait été prise<sup>1</sup>, la situation s'est améliorée, puisque **sept articles supplémentaires, sur un total de 33 sont désormais applicables**.

En incluant les articles d'application directe et ceux applicables dès promulgation<sup>2</sup>, 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 79 %**.

Cependant, **sept articles, soit plus d'un article sur cinq, demeurent totalement ou partiellement inapplicables**, faute de décrets d'application. En outre, **le contenu de certains des décrets d'application publiés est tout à fait insatisfaisant**, allant dans certains cas à l'encontre de la volonté explicitement exprimée du législateur lors de l'examen du texte au Parlement.

Or, **compte tenu des délais très contraints qui s'imposent aux collectivités** pour modifier leurs documents de planification et d'urbanisme<sup>3</sup>, **tout retard dans la publication des textes réglementaires d'application de la loi leur est particulièrement préjudiciable, en risquant de les mettre en situation de ne pas pouvoir remplir leurs obligations légales**.

La proposition de loi sénatoriale « ZAN », adoptée le 16 mars dernier<sup>4</sup>, vise précisément à **remédier aux manquements du Gouvernement dans son pouvoir réglementaire d'application de cette loi**.

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	<b>Non applicable (décret en CE)</b>
193	Association des établissements publics compétents en matière de gestion de l'eau aux procédures relatives aux SCoT	<i>Application directe</i>

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

<sup>2</sup> Ce calcul exclut les trois articles contraires à la constitution mais inclut l'article 225 (voir plus haut).

<sup>3</sup> En particulier l'entrée en vigueur dès février 2024 des documents régionaux de planification modifiés.

<sup>4</sup> Proposition de loi n° 205 (2022-2023) de M. Jean-Baptiste Blanc, Mme Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de « zéro artificialisation nette » au cœur des territoires, déposée le 14 décembre 2022.



194	Intégration d'objectifs de réduction de l'artificialisation au sein des documents de planification des collectivités territoriales	<b>Non applicable (décret en CE, rapport)</b>
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	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	<b>Non applicable (décret en CE, décret)<sup>1</sup></b>
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 d'urbanisme	Applicable (décret en CE)
206	Rapport et débat annuels sur l'artificialisation des sols au sein des communes et EPCI	<b>Non applicable (décret en CE)</b>
207	Rapport au Parlement sur le bilan des mesures de réduction de l'artificialisation des sols	Application directe ( <b>rapport</b> )
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	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	<b>Non applicable (décret en CE, rapport)</b>
213	Renforcement du rôle des EPF dans la lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>

<sup>1</sup> Le décret en Conseil d'État, pris en application du dernier alinéa de l'article 202, a été pris, contrairement au décret simple mentionné au I.

214	Étude d'optimisation de la densité des constructions pour les opérations d'aménagement soumises à évaluation	Applicable (décret en CE)
215	Encadrement de l'implantation de surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols	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	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	<b>Non applicable (décret)</b>
223	Mise en cohérence des notions d'usage et de réhabilitation	Applicable (décret)
224	Étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant construction et démolition <sup>1</sup>	<b>Non applicable (décrets en CE)</b>
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 ( <b>ordonnance</b> )

(b) Sept décrets d'application, publiés entre novembre 2022 et mars 2023, ont permis tardivement l'applicabilité totale ou partielle de huit articles supplémentaires

- Le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022<sup>2</sup> est venu préciser, conformément à l'article 197, la **manière dont les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLUi) peuvent, via leurs orientations d'aménagement et de programmation (OAP), identifier des zones de renaturation**

<sup>1</sup> Mesure avec entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement.

**préférentielle.** Ces derniers sont portés sur les documents graphiques des SCoT et PLU ; pour les PLUi les OAP pourront également préciser les modalités de mise en œuvre des projets de désartificialisation et de renaturation menés dans ces secteurs.

- Le décret en Conseil d'État prévu au II de l'**article 202** pour **encadrer les dérogations aux règles de hauteur et de l'aspect extérieur des constructions contenues dans les PLUi consenties par l'autorité compétente pour végétaliser les façades et toitures** a été publié le 23 décembre 2022<sup>1</sup>.

- L'**article 205** prévoyait qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application des nouvelles dispositions du III de l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation, qui traite du **diagnostic sur le fonctionnement des marchés du logement et la situation de l'hébergement figurant dans le programme local de l'habitat** mis en place au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que des conditions de mise en place et de fonctionnement des observatoires de l'habitat et du foncier appelés à remplacer les anciens dispositifs d'observation de l'habitat adossés aux programmes locaux de l'habitat (PLH). **Ledit décret devait notamment préciser les analyses, suivis et recensements assurés par ces observatoires de l'habitat et du foncier** - la loi précisant déjà un certain nombre d'éléments sur lesquels l'analyse des observatoires doit s'appuyer (par exemple les friches constructibles, les locaux vacants, ...). Le décret n° 2022-1309 du 12 octobre 2022 relatif aux observatoires de l'habitat et du foncier les complète, en intégrant le suivi des marchés foncier et immobilier.

- 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**, a été publié le 8 mars 2023<sup>2</sup>. Les arrêtés prévus par le décret, fixant les critères et seuils pertinents en matière d'impact sur l'environnement et d'exemplarité environnementale ont été publiés le même jour.

- L'**article 214** prévoit que **toute action opération d'aménagement soumise à évaluation environnementale doit faire l'objet d'une étude de faisabilité concernant le potentiel de développement en énergies renouvelables de la zone, ainsi que d'une étude d'optimisation de la densité des constructions**, un décret en Conseil d'État devant déterminer les **modalités de prise en compte des conclusions de ces études dans l'étude d'impact environnementale** prévue à l'article L. 122-3 du code de l'environnement. Le décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 précédemment cité<sup>3</sup> prévoit, succinctement, les modalités de prise en compte des conclusions de ces études dans les études d'impact pertinentes.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1653 du 23 décembre 2022 portant application de l'article L. 152-5-1 du code de l'urbanisme relatif aux dérogations aux règles du plan local d'urbanisme accordées pour l'installation de dispositifs de végétalisation.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-173 du 8 mars 2023 pris pour l'application des articles L. 152-5-2 et L. 151-28 du code de l'urbanisme et modifiant les critères d'exemplarité énergétique et d'exemplarité environnementale définis aux articles R. 171-1 à R. 171-3 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1673 du 27 décembre 2022 portant diverses dispositions relatives à l'évaluation environnementale des actions ou opérations d'aménagement et aux mesures de compensation des incidences des projets sur l'environnement.

---

• Aux termes de l'article 215, qui encadre l'implantation de surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols, un **décret en Conseil d'État** devait préciser notamment 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, et le cas spécifique des **extensions** de surfaces commerciales existantes. Le décret correspondant a été publié le 13 octobre 2022.

• Le décret en Conseil d'État prévu par l'article 220 de la loi, qui encadre 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**, a été publié le 22 décembre 2022.

• Le décret prévu par l'article 223, qui vise à mettre en cohérence, au sein du code de l'urbanisme et du code de l'environnement, les notions **d'usage et de réhabilitation**, a été publié le 19 décembre 2022<sup>1</sup>.

(c) Après une phase de consultation non concluante, l'ordonnance visant à simplifier les procédures applicables à certains projets d'aménagement n'a finalement pas été prise, le délai d'habilitation étant désormais expiré

L'article 226 habilitait le Gouvernement - contre l'avis du Sénat en première lecture - à prendre, avant le 21 mai 2022, une ordonnance visant à 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 d'opérations de revitalisation de territoire (ORT), de grandes opérations d'urbanisme (GOU) ou d'opérations d'intérêt national (OIN). Après une mise en consultation publique au printemps 2022, cette ordonnance n'a pas été publiée, mais des mesures **répondant aux mêmes objectifs ont été adoptées dans le cadre de la loi dite « 3DS »**<sup>2</sup>. Le délai d'habilitation est désormais expiré.

(d) Plusieurs textes réglementaires, parfois non prévus par la loi, ont été élaborés en contradiction flagrante avec la volonté du législateur

• L'article 192 prévoit qu'un décret en Conseil d'État établit une **nomenclature des sols artificialisés**, sur la base des critères inscrits dans la loi par le législateur, ainsi que **l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme**.

Le décret n° 2022-763 du 29 avril 2022 (dit décret « nomenclature »)<sup>3</sup> est venu préciser la nomenclature des sols artificialisés (malgré l'absence d'urgence, cette

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1588 du 19 décembre 2022 relatif à la définition des types d'usages dans la gestion des sites et sols pollués.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

---

nomenclature n'ayant vocation à s'appliquer qu'à partir de la seconde période décennale d'application du « ZAN », qui commencera en 2031), en déterminant **cinq catégories de surfaces artificialisées et trois catégories de surfaces non-artificialisées**.

Or, alors que le législateur avait pris soin de préciser dans l'article 192 de la loi que devait être considérée comme non artificialisée toute surface « *soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures* », **le décret place au rang des surfaces artificialisées les surfaces herbacées à usage résidentiel, de production secondaire ou tertiaire, ou d'infrastructures de transport ou de logistique**.

Le texte, publié en dépit de **deux avis négatifs du Conseil national d'évaluation des normes**, fait actuellement l'objet d'un **recours devant le Conseil d'État** de la part de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), qui est toujours pendant. Face aux blocages, le ministre Christophe Béchu a annoncé une **réécriture partielle du décret, qui a été engagée**.

Dans l'attente de l'issue du recours et de ce travail de réécriture, **afin de surmonter les dispositions du décret non conformes à la loi Climat-résilience et de réaffirmer la volonté clairement exprimée par le législateur lors du vote de la loi en 2021, l'article 9 de la proposition de loi sénatoriale « ZAN »** adoptée le 16 mars dernier au Sénat **précise dans la loi que les surfaces herbacées à usage agricole, résidentiel, de loisirs, ou d'infrastructures de transport doivent être regardées comme des surfaces non artificialisées**.

En outre, sur le volet concernant l'échelle d'appréciation de l'artificialisation des sols, **le décret précise bien les modalités de classement des surfaces en catégorie « artificialisée » ou « non artificialisée », qui devra se faire selon l'occupation effective du sol** et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme, **mais les seuils surfaciques** devant être utilisés pour effectuer une telle classification **sont renvoyés à un arrêt du ministre chargé de l'urbanisme, qui n'a pas à ce jour été publié, rendant de facto ce volet inapplicable** et faisant peser sur les collectivités de graves incertitudes sur la manière dont pourraient être traités, en particulier certains éléments d'artificialisation isolés, notamment en zone agricole ou naturelle.

- En outre, **un 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)** (décret « SRADDET »), présenté comme lié à l'article 194 de la loi mais **non prévu par celui-ci**, a été publié le 29 avril 2022<sup>1</sup>, bien qu'il ait reçu par deux fois, comme le précédent, un avis négatif du Conseil national d'évaluation des normes.

La disposition la plus problématique de ce décret consiste en **l'inscription obligatoire des règles concernant l'artificialisation dans le fascicule du SRADDET**, impliquant *de facto* leur **application aux documents locaux d'urbanisme dans un**

---

<sup>1</sup> 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.

---

**rapport de compatibilité**, et non de simple prise en compte. Cette disposition entre en **contradiction flagrante avec la volonté clairement exprimée par le législateur lors de l'examen de la loi Climat-résilience**, en première lecture au Sénat, puis lors de la commission mixte paritaire, le Parlement. La commission des affaires économiques du Sénat a, à plusieurs reprises, et dès avant la publication de ce décret, alerté sur ce passage en force du Gouvernement<sup>1</sup>, sans que ce dernier n'ait pour l'instant consenti à ouvrir des discussions sur une réécriture du texte.

Pour cette raison, et considérant que le renforcement du caractère prescriptif du SRADDET entraînerait à terme, à mesure que les documents régionaux de planification deviennent plus contraignants pour les collectivités locales, compétentes en matière d'urbanisme, un grave risque d'atteinte au principe constitutionnel d'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre, l'AMF a également déposé un **recours devant le Conseil d'État contre ce décret**, dont l'issue devrait être connue au printemps 2023.

Dans l'attente d'une possible annulation du décret, et sans garantie alternative de la part du Gouvernement sur une possible évolution de son contenu, le Sénat a prévu, à l'**article 2 de la proposition de loi sénatoriale « ZAN » adoptée le 16 mars dernier**, un retour par voie législative à un rapport de prise en compte par les documents locaux d'urbanisme des dispositions du SRADDET concernant l'artificialisation des sols, que ces dispositions figurent dans le rapport ou dans le fascicule.

- (e) Plusieurs mesures d'application n'ont toujours pas été prises, faisant obstacle à la mise en œuvre de ces mesures

**Six décrets** prévus par le chapitre III du titre V de la loi Climat-résilience **n'ont toujours pas été pris, dont certains**, concernant les données d'artificialisation et les friches, **sont pourtant essentiels pour le calibrage et la bonne mise en œuvre des mesures qui devront permettre aux collectivités d'atteindre les objectifs programmatiques de réduction de l'artificialisation des sols** prévus par la loi.

• Le décret en Conseil d'État prévu à l'**article 194**, qui doit préciser 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 jusqu'en 2031**, a été soumis à consultation publique du 4 au 25 mai 2022, tout comme l'arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'urbanisme auquel il fait référence. Ayant fait l'objet d'une **appréciation globalement négative, tant de la part des associations de défense de l'environnement que des professionnels du secteur photovoltaïque**, ni l'un ni l'autre n'ont, dans l'intervalle, été publiés.

• Le décret prévu au **I de l'article 202**, qui doit préciser les **modalités de délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal au**

---

<sup>1</sup> 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 » (<https://www.senat.fr/salle-de-presse/communiqués-de-presse/presse/cp20220314a.html>).

**bénéfice de volontaires installant et entretenant des dispositifs de végétalisation urbaine sur le domaine public** devait être pris en janvier 2022 selon l'échéancier du Gouvernement. Il n'a toujours pas été publié.

- **L'article 206** prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise le **contenu des rapports locaux de suivi de l'artificialisation des sols** prévus par le même article, **qui devront être publiés par les communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme au moins tous les trois ans**. Le décret devra également expliciter les **modalités selon lesquelles l'État fournira aux collectivités les données d'artificialisation nécessaires** à la production de ce rapport.

Sa publication, initialement envisagée par le Gouvernement pour mars 2022, n'est toujours pas intervenue.

Un projet de décret, soumis à consultation publique, précise bien le contenu des rapports locaux de suivi de l'artificialisation. Il crée en outre un **observatoire de l'artificialisation, plateforme nationale pour l'accès dématérialisé aux données sur la consommation d'ENAF et sur l'artificialisation des sols**, *« qui sont mises à disposition par l'État notamment afin de permettre la fixation et le suivi des objectifs prévus dans les documents de planification et d'urbanisme »*, en précisant que **les commune et EPCI compétents peuvent en disposer « librement et gratuitement »**. En outre, aux termes de ce projet de décret, les données fournies par l'État sont mises à disposition *« sans préjudice de celles résultant [...] de dispositifs d'observation développés et mis en œuvre localement »*.

Cette non-publication est **particulièrement préjudiciable pour les collectivités, à qui l'État est dans l'incapacité d'indiquer avec précision et certitude l'enveloppe d'artificialisation qui leur sera allouée** pour les différentes périodes décennales de référence pour la vérification de l'atteinte des objectifs fixés dans la loi. Ainsi, si un observatoire de l'artificialisation a bien été mis en place, sous l'égide du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en anticipation de ce qui est prévu dans le texte, d'importantes discordances ont été relevées entre les données fournies et celles relevées au niveau local.

**Afin de pallier le retard pris par l'État** et de permettre aux collectivités de disposer d'une base pour mesurer leurs objectifs de réduction de l'artificialisation et leurs performances en ce domaine, **l'article 11 de la proposition de loi sénatoriale « ZAN » inscrit dans la loi l'obligation faite à l'État de fournir aux collectivités gratuitement les données pertinentes**, précisant qu'elles devront être actualisées régulièrement, selon une périodicité et des conditions fixées par décret, et **autorise aussi les collectivités à utiliser toutes les données pertinentes recueillies à leur initiative au niveau communal, intercommunal, départemental ou régional**.

- Les décrets en Conseil d'État prévus par **l'article 224**, visant à **soumettre obligatoirement certaines constructions et démolitions à une étude de réversibilité**, devaient être publiés, selon l'échéancier initial présenté par le Gouvernement, en juin 2022, l'entrée en vigueur de la mesure n'intervenant qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ils n'ont pas été publiés.

• **Deux textes d'application concernant les friches** n'ont toujours pas été publiés :

- 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 à titre expérimental pendant trois ans par les autorités publiques au bénéfice d'opérations conduites sur des friches**, afin de clarifier et de stabiliser les règles qui y sont applicables, a été mis en consultation du 11 octobre au 5 novembre 2022, mais n'a pas été publié, réduisant la période d'expérimentation, qui s'achèvera en août 2024<sup>1</sup> ;
- le décret visant à **définir les friches**, prévu par l'article 222, et qui devait selon l'échéancier publié par le Gouvernement, être pris avant mars 2022, n'a toujours pas été pris, ni même mis en consultation publique.

(f) Trois rapports devront 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**, ainsi que les **outils de maîtrise foncière et d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales** en vue de l'objectif de réduction de l'artificialisation. Il doit également 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 toujours pas été transmis par le Gouvernement.**

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**, mais ainsi qu'indiqué ci-dessus, la mesure n'est toujours pas pleinement applicable, faute de décret d'application ;
- le premier **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**

---

<sup>1</sup> Jugé inefficace, le certificat de projet applicable aux projets soumis à autorisation environnementale au titre du II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, sur lequel était calqué le certificat de projet prévu pour les projets conduits sur des friches, a été supprimé par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.



---

**l'État** à cette fin, et des recommandations de trajectoire de réduction pour la période décennale suivante, devra être **transmis avant le 21 août 2026**.

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

Le **chapitre I<sup>er</sup> « 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 **29<sup>1</sup> 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**.

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

---

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

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)	<b>Non applicable (Arrêté)</b>
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	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022 ; Décret n° 2022-780 du 4 mai 2022 ; Décret n° 2022-1143 du 9 août 2022 ; Arrêté du 21 décembre 2022)

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	<b>Non applicable<sup>1</sup></b> <b>(Décret CE)</b>
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> (Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022)
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)	<i>Applicable</i> (Décret en Conseil d'Etat n°2022-1035)
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	<i>Applicable</i> (Décret n°2022-1674 du 27 décembre 2022)
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	<i>Applicable</i> (Décret n°2022-663 du 25 avril 2022)

<sup>1</sup> *Applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les textes d'application sont donc attendus avant cette date.*

172	Droit de surplomb de la propriété voisine pour l'isolation thermique par l'extérieur	<b>Applicable</b> (Décret n°2022-926 du 23 juin 2022)
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</i> (Ordonnance à prendre avant le 21/08/2022)
174	Coordinations 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 <sup>er</sup> 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

**2 réglementaires sont encore en attente**, dont celle suivante

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.

Il en va de même du décret en Conseil d'État prévu pour l'interdiction de location des passoires thermiques à compter de 2025, prévu par l'**article 160**.

(c) Les articles dont les dispositions réglementaires ont été prises

**15 mesures réglementaires** ont été prises.

Parmi elles, **4 préexistaient à la publication de la loi « Climat-Résilience »** et sont susceptibles d'être modifiées<sup>1</sup>. **11 autres mesures ont été prises en 2022-2023**.

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.

---

<sup>1</sup> Voir le bilan d'application des lois de l'an passé pour les articles devenus applicables en 2021-2022 pour l'évolution du contenu du diagnostic de performance énergétique (DPE) ([articles 149, 153 et 157](#)), la faculté pour l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de participer au service public de la performance énergétique de l'habitat (SPEEH) ([article 166](#)), l'évolution des modalités d'intervention du fonds de garantie de la rénovation énergétique (FGRE), l'amortissement des prêts avances mutation (PAM) et le taux effectif global applicable aux prêts viagers hypothécaires (PVH) ([article 169](#)).

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<sup>er</sup> 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° *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).

En plus des mesures réglementaires, prévues et non prévues, prévues par le décret n° 2022-510 du 8 avril 2022, **les dispositions de l'article 158 relatives à l'audit énergétique ont été précisées par le décret n° 2022-780 du 4 mai 2022** qui porte notamment sur :

- les qualifications requises pour les professionnels réalisant des audits énergétiques : bureaux d'études, architectes et sociétés d'architectes, diagnostiqueurs immobiliers certifiés ou encore les personnes attestant de la réalisation d'au moins trois audits énergétiques dans les deux dernières années, etc. ;
- le contenu de l'audit énergétique : état général du bien, estimation de l'enveloppe des travaux, propositions de travaux permettant d'atteindre une rénovation énergétique performante, estimation des économies d'énergie et des économies financières potentielles, etc. ;
- la durée de validité de l'audit énergétique, fixée à cinq ans ;
- les modalités de transmission de l'audit énergétique, présenté sous la forme d'un rapport de synthèse et mis à disposition des propriétaires ;
- les modalités de réalisation de l'audit énergétique, dont l'obligation d'effectuer au moins une visite du logement en présence du propriétaire ou de son mandataire et l'interdiction de la sous-traitance.

Par ailleurs, **ce décret fixe également le calendrier d'entrée en vigueur de l'obligation de réaliser un audit énergétique** lors de la vente de logements en monopropriété :

- à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023 pour les logements de classes F ou G et du 1<sup>er</sup> juillet 2024 pour ceux situés dans les départements et régions d'outre-mer. Initialement, **ce délai avait été fixé au 1<sup>er</sup> septembre 2022, mais il a été**

**modifié par le Gouvernement par le décret n° 2022-1143 du 9 août 2022** en raison des difficultés de la filière à établir une méthodologie éprouvée de réalisation de cet audit énergétique ;

- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour les logements de classe E et du 1<sup>er</sup> janvier 2028 pour ceux situés dans les départements et régions d'outre-mer ;
- à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2034 pour les logements de classe D.

**En application de l'article 163**, un décret en Conseil d'État n° 2022-1026 a été pris le 20 juillet 2022 relatif aux **travaux de rénovation énergétique réalisés aux frais du locataire**. Il vise à faciliter les travaux de rénovation énergétique. D'ores et déjà, les articles 6 et 7 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs précisent que le bailleur ne peut s'opposer aux travaux réalisés par le locataire lorsque ceux-ci constituent des aménagements du logement. En revanche, lorsque ces travaux constituent une transformation du logement, l'accord écrit du propriétaire est nécessaire. A défaut de cet accord, le propriétaire peut exiger du locataire une remise en l'état aux frais du locataire à son départ des lieux. La loi et le décret permettent d'étendre à la rénovation énergétique le régime dérogatoire existant pour l'adaptation de loi au vieillissement (loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement).

Ces travaux font l'objet d'une demande écrite du locataire par lettre recommandée avec demande d'avis de réception auprès du bailleur. L'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la date de réception de la demande vaut décision d'acceptation. Dans cette hypothèse, au départ du locataire, le bailleur ne peut pas exiger la remise en l'état des lieux. Les travaux concernés sont : l'isolation des planchers bas et des combles, le remplacement des menuiseries extérieures, la protection solaire des parois vitrées ou opaques, l'installation ou remplacement d'un système de ventilation et celle d'un système de production de chauffage et d'eau chaude sanitaire. Tous les travaux touchant aux parties communes d'une copropriété, la structure ou l'aspect extérieur du bâtiment sont exclus.

L'**article 164** a rénové le service public de performance énergétique de l'habitat (SPEEH) (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 requis<sup>1</sup> ;

- 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 ;

---

<sup>1</sup> *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 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 prime<sup>1</sup>.

Sur ce fondement, le **décret en Conseil d'État n° 2022-1035 du 22 juillet 2022** a été pris.

Ce décret ne comporte aucune disposition sur les modalités de la transmission précitée de l'audit énergétique par le notaire vers le guichet.

En revanche, il fixe l'ensemble des conditions de mise en œuvre de la mission d'accompagnement susmentionnée.

Cet accompagnement porte sur les projets de rénovation, performante ou globale, réalisés par les ménages. Il se décline en une évaluation de l'état du logement et de la situation du ménage, d'un audit énergétique et de la préparation et l'accompagnement à la réalisation du projet.

Cet accompagnement peut être réalisé par des personnes de droit privé, les collectivités territoriales ou leurs groupements ou encore des sociétés de tiers-financement. Ces personnes doivent posséder une connaissance complète des types d'isolation, de ventilation, de chauffage bas-carbone ou de solutions de pilotage de la consommation et remplir une condition d'indépendance (absence d'exécution directe de l'ouvrage, stricte neutralité vis-à-vis des équipements, des solutions ou des scénarii). De plus, elles doivent être architectes, titulaires d'un signe de qualité, un guichet du SPEEH, une société de tiers-financement ou un organisme agréé exerçant des activités de maîtrise d'ouvrage ou concourant à la mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat. Ils doivent justifier un niveau de compétence, d'activité, d'indépendance, de garantie. Ne peuvent être agréées les personnes placées en état de redressement ou de liquidation judiciaire, ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire ou exclues de la procédure de passation des marchés publics.

Les travaux conditionnés à l'accompagnement obligatoire sont les travaux de rénovation énergétique performante et globale dont le coût est supérieur à 5 000€ TTC, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, et les travaux d'au moins 2 gestes dont le coût est supérieur à 5 000 € et l'aide à 10 000 €.

L'ANAH dispose de la possibilité de contrôler ou de faire contrôler tout titulaire d'un agrément et de suspendre ou retirer cet agrément. Ces titulaires doivent mettre à disposition de l'agence pendant 5 ans tout document établi dans le cadre de la prestation et transmettre un rapport annuel. De plus, l'ANAH, réalise toutes opérations visant à promouvoir le développement et la qualité du parc existant de logements privés.

Lors de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », **le rapporteur avait souhaité garantir les compétences des collectivités territoriales.**

---

<sup>1</sup> *Étant précisé que* : « La première de ces échéances est fixée au plus tard au 1er janvier 2023. Le seuil ne peut être inférieur à 5 000 € toutes taxes comprises ».

C'est pourquoi l'article L. 232-2 du code de l'énergie dispose que le SPEEH « peut être assuré par les collectivités territoriales et leurs groupements, à leur initiative et avec leur accord » et l'article L. 232-3 du même code que « ces [...] collectivités territoriales ou groupements peuvent être les opérateurs mentionnés au deuxième alinéa du présent article ».

Le rapporteur se félicite donc que l'article R. 232-1 du code de l'énergie dispose que « les guichets prévus à l'article L. 232-2 sont tenus par : 1° les structures de droit privé ayant passé un contrat avec une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales pour la mise en œuvre du service public de la performance énergétique de l'habitat ; 2° les collectivités territoriales ou leurs groupements qui contribuent en régie au service public de la performance énergétique de l'habitat » et que l'article R. 232-4 du même code dispose que « peuvent être agréés, au sens de l'article L. 232-3 : [...] 2° les collectivités territoriales ou leurs groupements ».

De plus, à l'occasion de l'examen de ce texte, **le rapporteur avoir voulu garantir assurer l'indépendance et l'impartialité des opérateurs.**

C'est la raison pour laquelle l'article L. 232-3 du code de l'énergie dispose que « cette mission d'accompagnement est réalisée par des opérateurs agréés, pour une durée de cinq ans renouvelable par décision expresse, par l'État ou l'Agence nationale de l'habitat. 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 ».

Le rapporteur se félicite également que l'article R. 232-5 du même code dispose que « l'agrément ou son renouvellement sont accordés par décision expresse de l'Agence nationale de l'habitat pour une durée maximum de cinq ans renouvelable, dans un délai de trois mois à compter de la date de dépôt du dossier. Le silence gardé par l'Agence au terme de ce délai vaut décision explicite de rejet » et que l'article R. 232-4 dispose que « tout opérateur souhaitant être agréé, au sens de l'article L. 232-3, doit remplir une condition d'indépendance au regard de l'exécution d'un ouvrage dans le domaine de la rénovation énergétique. »

**En application de l'article 167 qui instaure un carnet d'information du logement a été pris le décret en Conseil d'État n° 2022-1674 du 27 décembre 2022.** Ce carnet doit être établi, lors de la construction d'un logement ou à l'occasion de la réalisation de travaux de rénovation d'un logement existant ayant une incidence significative sur sa performance énergétique.

Le décret définit donc les critères permettant de déterminer les travaux ayant une incidence significative sur la performance énergétique d'un logement, ainsi que les critères permettant de déterminer les catégories de matériaux et d'équipements ayant une incidence directe sur la performance énergétique du logement lors de sa construction ou à l'occasion de travaux de rénovation d'un logement existant. Concrètement, il s'agit des travaux d'isolation de l'enveloppe, du système de chauffage et de refroidissement et de la ventilation.

Dans les copropriétés, afin d'accélérer les opérations de rénovation énergétique, **l'article 171 de la loi a créé un plan pluriannuel de travaux (PPT)**. Dans cet objectif, le décret n° 2022-663 du 25 avril 2022 fixe les compétences et les garanties exigées pour les personnes établissant le PPT. Outre la compétence technique, ces personnes physiques ou morales doivent attester de leur impartialité et de leur indépendance vis-à-vis du syndic de la copropriété, des fournisseurs d'énergie et des

entreprises intervenant sur l'immeuble et les équipements sur lequel porte le projet de plan pluriannuel de travaux.

Enfin, **l'article 172 a souhaité faciliter l'isolation par l'extérieur des immeubles en créant un droit de surplomb lorsque les propriétés sont mitoyennes**. Il prévoit que, lorsque le propriétaire d'un bâtiment existant procède à l'isolation thermique par l'extérieur de ce bâtiment, il bénéficie d'un droit de surplomb sur le fonds voisin et, le cas échéant, d'un droit d'accès temporaire à ce fonds, sous réserve de l'opposition du propriétaire du fonds à surplomber. Le décret en Conseil d'État n° 2022-926 du 23 juin 2022 pris en application précise les modalités de mise en œuvre de ces droits, notamment les documents qui doivent être notifiés au propriétaire du fonds à surplomber (nature exacte des travaux, impossibilité de procéder autrement, indemnité, modalités de remise en état), les modalités de cette notification, le cas particulier des immeubles en copropriété (réunion d'une assemblée générale), la procédure d'opposition dans un délai de six mois et la possible intervention du juge.

(d) Les articles d'habilitation et les ordonnances

L'**article 173** a habilité le gouvernement à modifier la partie législative du code de la construction et de l'habitation. L'**ordonnance n° 2022-1076 du 29 juillet 2022** visant à renforcer les règles de constructions a bien été prise en application de la loi. Elle entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

Ce texte permet de :

- compléter et **renforcer le régime de police administrative sur le contrôle des règles de construction** en mobilisant des outils mieux adaptés (mise en demeure, sanctions administratives proportionnées...), permettant plus de réactivité et d'efficacité ;
- de faire évoluer la liste des attestations de respect des règles de construction demandées lors des constructions neuves. **Les risques liés à la construction sur terrain argileux, dit retrait-gonflement des argiles, font l'objet d'une nouvelle attestation à l'achèvement des travaux**. Il s'agit de prévenir ce risque majeur, qui deviendra plus fréquent et plus coûteux avec le changement climatique. En regard, et par souci de simplification, l'attestation portant sur la réalisation de l'étude des solutions d'approvisionnement en énergie ne sera plus demandée ;
- de préparer une amélioration de la collecte et de l'exploitation des attestations par la **création d'une plateforme numérique qui permettra de renforcer l'accompagnement des acteurs pour une meilleure prise en compte de la réglementation**. Le dispositif retenu sera précisé par voie réglementaire.

(e) 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 rénovation 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 et attendu pour le 1<sup>er</sup> juillet 2027 (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

<b>Volet « Forêt » (articles du titre III : 30 à 102<sup>1</sup>)</b>	<b>9</b>
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<b>dont d'application directe</b>	<b>5</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	<b>3</b>
<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	<b>3</b>
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	1
<b>Volet « Alimentation » (articles du titre VI : 252 à 278<sup>2</sup>)</b>	
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	
<b>dont d'application directe</b>	
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	
<b>dont appelant des mesures d'application</b>	

<sup>1</sup> Ces articles ne sont pas continus.

<sup>2</sup> Ces articles ne sont pas continus.

---

<i>nombre de décrets en Conseil d'Etat</i>	
<i>nombre de décrets simples</i>	
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	
Nombre total de mesures attendues	
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	

(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, il comprenait neuf articles, six d'application directe et trois nécessitant des mesures réglementaires d'application, dont la plupart tendent à moderniser les grands objectifs et principes de la politique forestière.

**Sur 9 mesures, 33 % sont en attente de mesures d'application, 11 % correspondent à un rapport non remis, tandis que 56 % des articles sont d'application directe.**

Aucun des trois textes réglementaires attendus n'a été pris, et le rapport demandé n'a pas été remis au Gouvernement. Le retard du Gouvernement est d'autant plus incompréhensible que le volet forestier de la loi appelait peu de mesures réglementaires d'application.

Les **articles 50, 54 et 56** modifiant les objectifs de la politique forestière afin de renforcer la gestion durable et multifonctionnelle, il n'ont **pas vocation à être déclinés en tant que tels par des textes réglementaires spécifiques, mais doivent plutôt infuser dans l'ensemble des textes regardant la forêt. Or, la commission ne note pas d'inflexion particulière du Gouvernement depuis l'adoption de ces articles, ce qui témoigne d'une insuffisante prise en compte des objectifs fixés à ces articles.** L'article 50 nécessitera, pour avoir toute sa portée, une modernisation de nombreux textes réglementaires du code forestier.

L'article **51**, qui tend à responsabiliser les maires dans la prévention des feux de forêt dans les territoires non classés à risque d'incendie, **n'appelle pas de mesures d'application** de la part de l'État.

Prévu à **l'article 52**, le rapport sur des paiements pour services environnementaux à destination des forestiers n'a pas été remis au Parlement. Sur ce sujet, il faut toutefois noter la publication d'un rapport en 2021 par l'association WWF dans le cadre d'une convention avec l'Office français de la biodiversité, concluant à la perfectibilité des outils actuels (label bas-carbone, procédure Systèmes écosystémiques de FSC).

**L'article 53**, relevant sur la réforme du document de gestion unique de la loi d'avenir agricole, alimentaire et forestière de 2014, qui aurait conduit, à terme, à la suppression des codes des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), est **d'application**

**directe.** Il revient désormais à l'administration fiscale, en lien avec l'administration chargée des forêts, de s'assurer que les programmes des coupes et travaux rendus obligatoires par cet article pour bénéficier de présomptions de gestion durable ouvrant droit à des avantages fiscaux, soient effectivement réalisés.

L'exigence de qualification professionnelle des exploitants forestiers souhaitant exporter du bois non transformé, prévue à l'**article 55** de la loi, devait se traduire par la mise en place d'une carte professionnelle d'exploitant forestier, acquise selon des **modalités définies par décret**. **Ce texte**, qui devait établir les qualifications en matière de traitement sanitaire du bois et de prise en compte des enjeux environnementaux pour obtenir cette carte **n'a pas été pris**, ne permettant pas de poursuivre l'objectif de freiner les exportations de bois non transformé.

Il faut noter que cet article doit être interprété de la façon suivante : les qualifications doivent porter à la fois sur les connaissances des règles applicables en matière de traitement sanitaire du bois et sur la prise en compte des enjeux climatiques et environnementaux dans leur activité (il n'y a pas d'une part la nécessité de qualifications sur le traitement sanitaire du bois, et d'autre part, la prise en compte des enjeux climatiques, celle-ci se rattachant bien à la qualification). L'ajout d'une virgule à l'article 55 relève d'une erreur, traduisant une méconnaissance de l'intention du législateur exprimée par le texte adopté en commission mixte paritaire.

Le ministère chargé des forêts **n'a pas procédé à la révision à mi-parcours du Programme national de la forêt et du bois** (PNFB) qui aurait déjà dû conduire à actualiser le décret n° 2017-155 s'agissant du PNFB courant de 2016 à 2026, comme cela lui était pourtant demandé à l'**article 57**. Bien que la procédure de révision du PNFB soit lourde, elle est rendue nécessaire par les crises sanitaires et feux de forêt exceptionnels des dernières années, sauf à considérer qu'il ne s'agit que d'une vague feuille de route non contraignante n'ayant pas vocation à être appliquée.

L'**article 58** établit clairement le principe qu'à partir de 2023 l'inventaire forestier est réalisé dans les Outre-mer, comme dans l'hexagone, selon des modalités adaptées aux particularités de ces derniers. Cet article n'appelle pas de mesures réglementaires d'application mais devrait amener progressivement l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) à réaliser cet inventaire, en particulier grâce aux moyens fournis par les nouvelles technologies. **Ce n'est pas encore le cas lors de la rédaction de ce rapport.** La commission rappelle que le principe d'*adaptation* de cet inventaire ne doit pas être le prétexte à une *absence* d'inventaire, et appelle le Gouvernement à user de son pouvoir réglementaire pour définir des modalités d'adaptation de nature à faciliter l'application de cet article.

Art	Mesure	Applicabilité
50	Adaptation des grands principes de la gestion forestière à la lutte contre le changement climatique	<i>Application directe</i>
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	<i>Application directe</i>

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 assortis d'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	<b>Non applicable</b> <b>(décret simple)</b>
56	Ajout explicite de l'objectif de gestion durable au Programme national de la forêt et du bois	<i>Application directe</i>
57	Révision à mi-parcours 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	<b>Non applicable</b> <b>(décret simple)</b>
58	Réalisation de l'inventaire forestier dans les Outre-mer, selon des modalités adaptées	<b>Non applicable</b> <b>(décret simple)</b>

*b) Loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône*

Alors que les concessions hydroélectriques sont l'objet d'un contentieux entre la France et la Commission européenne, **la loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône a permis la prolongation pour 20 ans de la concession du fleuve Rhône détenue par la Compagnie nationale du Rhône (CNR).**

**Cette loi a également contribué à la modernisation de cette concession**, pour inscrire ses missions dans la perspective de l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050, découlant de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019<sup>1</sup>.

En effet, la CNR constitue le premier producteur français d'énergies « 100 % renouvelables », assurant de surcroît des missions de navigation fluviale et d'irrigation agricole.

Le texte est issu d'une proposition de loi, composée de 7 articles, auxquels ont été annexés un cahier des charges (de 63 articles) et un schéma directeur (de 6 titres).

Au 1<sup>er</sup> avril 2023, **6 articles ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 4 sont d'application directe, 1 a nécessité un décret et 1 autre un arrêté.

En revanche, **1 article (article 6)** n'est pas pleinement applicable.

De plus, le cahier des charges **comporte 8 occurrences à des modalités d'application réglementaires**, pour certaines facultatives, qui sont en cours de mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (article 1<sup>er</sup>).



(1) Les articles d'application directe

**4 articles sur 7, soit 57 % du texte, sont d'application directe.** Ces articles concernent :

- La prolongation de la concession jusqu'en 2041 (article 1<sup>er</sup>) ;
- L'inscription des aménagements dans la réalisation des objectifs de la politique énergétique nationale, dont l'atteinte de la « neutralité carbone » à l'horizon 2050 (article 2) ;
- L'approbation législative des nouveaux cahier des charges général et schéma directeur et leur substitution aux anciens (article 5) ;
- La modification des certaines dispositions applicables en matière de comptabilité et de domanialité (article 7), avec :
  - L'application du plan comptable général, sous réserve de la séparation des activités de fourniture d'électricité aux consommateurs finals, de la production d'un compte spécial de la concession et de la mise en place d'une comptabilité analytique ;
  - La faculté de délivrance des titres d'occupation du domaine public de l'État pour une durée n'excédant pas le terme normal de la concession.

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

**2 articles sur 7, soit 29 % du texte, ont été rendu applicables par des dispositions réglementaires antérieures à la loi**, qui sont donc tout à fait susceptibles d'être modifiées.

En effet, les statuts de la société unique ou des sociétés qui sont substituées au concessionnaire après autorisation doivent être approuvés par décret en Conseil d'État, après avis des ministres en charge des travaux publics, des finances et de l'agriculture (article 3).

Sur cette base ont été pris un **décret n° 59-771 du 26 juin 1959 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Compagnie nationale du Rhône** puis un **décret n° 2003-512 du 16 juin 2003 approuvant les nouveaux statuts de la Compagnie nationale du Rhône et modifiant le décret n° 59-771 précité**.

De plus, le comité de suivi de l'exécution de la concession, auxquels sont soumis les programmes pluriannuels quinquennaux et le programme de travaux supplémentaires et qui peut comprendre des Députés et des Sénateurs, peut être organisé en trois commissions territoriales, par arrêté conjoint des représentants de l'État dans les départements concernés (article 4).

Un **arrêté préfectoral du 20 août 2018** puis un **arrêté du 27 novembre 2020** ont ainsi été pris.

(3) Les articles dont les dispositions d'application sont encore attendues

**1 article sur 7, soit 14 % du texte, n'est pas pleinement applicable sur le plan réglementaire.**

En effet, l'article 6 modifie le dispositif de l'énergie réservée, qui permet la rétrocession aux acteurs locaux de l'électricité produite par la concession hydroélectrique.

Doivent être définis :

- par un **décret en Conseil d'État**, les modalités selon lesquelles l'énergie réservée est tenue à la disposition du représentant de l'État dans le département et de ses ayant-droits, ainsi que des travaux pouvant être imposés au concessionnaire pour l'utilisation de cette énergie ;

- par un **décret en Conseil d'État**, les modalités et les bénéficiaires de la compensation financière de la part non attribuée de cette énergie ;

- par **voie réglementaire**, la reconnaissance du caractère d'utilité générale permettant aux associations et groupements agricoles de payer, à des prix réduits fixés par le cahier des charges, l'énergie réservée destinée à l'irrigation et aux usages agricoles.

Ces modalités d'application réglementaires, dont les décrets en Conseil d'État, n'ont pas été prises.

De plus, l'article 4 confère une assise législative au schéma directeur, aux côtés du cahier des charges, en permettant cependant la modification de ces documents par **décret après avis des conseils régionaux et des conseils départementaux concernés**.

Ce décret, il est vrai facultatif, n'a pas été pris.

Enfin, le cahier des charges lui-même fait référence à des modalités d'application réglementaires, en l'espèce :

- La détermination des modalités de la compensation financière par **arrêté** de l'autorité concédante (article 3) ;
- La fixation du pourcentage des réserves en énergie par **arrêté** conjoint du ministre de l'énergie et du ministre de l'agriculture (article 27) ;
- La réglementation de l'accès aux cours d'eau par **arrêté** du représentant de l'État dans le département et l'implantation de la signalisation de police par **arrêté** du maire ou du représentant de l'État (article 31) ;
- Le retranchement de tout ou partie des programmes après mise en demeure par **décret en Conseil d'État** (article 41) ;
- La prononciation de la déchéance par **décret** (article 42) ;
- La détermination des frais de contrôle par **arrêté** du ministre chargé de l'énergie ou du délégué du représentant de l'État dans le département et la définition du modèle de compte rendu remis à chaque service technique par **arrêté** de l'autorité exploitante (article 48).

Ces modalités d'application réglementaires, dont certaines sont ici encore facultatives, sont en cours de mise en œuvre.

## 5. Commerce, consommation et autres lois

a) *Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique*

**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 2020<sup>1</sup>, **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<sup>er</sup> avril 2023, **32 des articles suivis par la commission ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 17 sont d'application directe, 9 ont nécessité des dispositions réglementaires et 6 ont abouti *via* d'autres initiatives législatives.

Fait notable, **l'ensemble des ordonnances ont été prises (article 79).**

En revanche, **2 articles traités par la commission sont en attente d'application (articles 23 et 130) et 2 rapports n'ont pas été remis (article 125).**

(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<sup>er</sup>) ;
- 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

---

<sup>1</sup> *Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique.*

---

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

**9 articles, soit 22 % de ceux incombant de la commission, sont devenus pleinement applicables sur le plan réglementaire<sup>1</sup>, dont un en 2022-2023.**

Ainsi, 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](#)) ont été tirées par le **décret n° 2022-576 du 19 avril 2022 relatif à la composition et au fonctionnement du**

---

<sup>1</sup> Voir le bilan d'application des lois de l'an passé pour les articles devenus applicables en 2021-2022 sur le regroupement du comité de suivi du droit au logement opposable (DALO) et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) ([article 11](#)), la simplification de procédures de concertation préalable, d'évaluation environnementale et de participation du public prévues pour les documents d'urbanisme et les unités touristiques nouvelles (UTN) ([article 40](#)), l'harmonisation des taux de réduction dans le cadre des tarifs d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) ([article 61](#)), 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](#)), le remplacement du groupement d'intérêt public (GIP) Pulvés ([article 83](#)), la possibilité pour le conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF) de créer un comité d'audit ([article 84](#)), le relèvement du seuil de revente à pertes (SRP) et de l'encadrement des promotions ([article 125](#)), la 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](#)).

---

Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire, qui a modifié le décret n° 2015-732 du 24 juin 2015.

(3) Les articles dont les dispositions d'application sont attendues

**2 articles, soit 5 % de ceux ressortissant de la commission, ne sont pas pleinement applicables sur le plan règlementaire.**

- 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).
- En second lieu, les conséquences n'ont pas été tirées 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'Office national des forêts (ONF) ainsi qu'à l'organisation, aux missions et aux personnels des chambres d'agriculture. Cet article a habilité le Gouvernement pour un délai de 18 mois à compter de la publication de cette loi.

Sur cette base, l'**ordonnance n° 2022-43 du 20 janvier 2022** relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale 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.**

---

Autre point, **l'ordonnance n° 2022-839 du 1er juin 2022** relative aux agents de l'Office national des forêts a été prise. De plus, le **projet de loi n° 807 (2021-2022)** ratifiant cette ordonnance a été déposé le 20 juillet 2022 à l'Assemblée nationale.

L'article 4 de cette ordonnance a prévu que l'ONF puisse recruter des fonctionnaires régis par des statuts particuliers, pris en application du code de la fonction publique, des agents contractuels de droit privé, régis par le code du travail et des agents contractuels de droit public, pour l'exercice de fonctions ne participant pas à ses missions de service public industriel et commercial, dans les conditions applicables aux agents contractuels de l'État (article L. 222-6 du code forestier).

De plus, son article 2 a prévu que les agents des services de l'État chargés des forêts, commissionnés et assermentés, les agents publics en service à l'ONF et dans le domaine national de Chambord, commissionnés et assermentés, ainsi que les gardes champêtres et les agents de police municipale soient habilités à rechercher et constater les infractions forestières, outre les officiers et agents de police judiciaire (article L. 161-4 du même code). Il dispose également que les agents contractuels de droit privé de l'ONF, commissionnés et assermentés, sont habilités à constater, sans les rechercher, les infractions forestières (même article).

Le rapporteur rappelle que l'article d'habilitation, à la demande du Sénat, vise à « *modifier les dispositions du code forestier relatives à l'Office national des forêts 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 la constatation de certaines infractions à l'exclusion de leur recherche, par certains d'entre eux commissionnés et assermentés à cet effet* » (1° du I de l'article 79 de la loi « ASAP »).

Contrairement à l'ordonnance précitée sur les chambres d'agriculture, **le rapporteur se félicite que celle sur l'ONF respecte les garde-fous introduits par lui dans le cadre du compromis de CMP sur l'exclusion de la recherche des infractions et l'exigence de commissionnement et d'assermentation**, dans le cas des agents contractuels de droit privé de l'ONF.

(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 Sénat<sup>1</sup> ([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**<sup>2</sup>.

(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 2021<sup>3</sup>, 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 2022<sup>4</sup>, 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 2022<sup>5</sup>, 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 2022<sup>6</sup> a donné une réalité concrète à la transmission de la matrice cadastrale aux experts forestiers.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Deux de ces initiatives sénatoriales avaient d'ailleurs reçu l'appui du Gouvernement.

<sup>3</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur.

<sup>6</sup> Loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales.

- 
- La loi « Énergies renouvelables », du 3 mars 2023<sup>1</sup>, a donné une suite proche à la facilitation des modalités de mise en œuvre des réseaux de fibre optique par les gestionnaires publics des réseaux de distribution d'électricité (article 29).

(c) Les articles modifiés

**Au moins 3 articles, soit 7 % de ceux relevant de la commission, ont été modifiés depuis la publication de la loi « ASAP ».**

- D'une part, les articles 87 (III) et 88 de la loi « Climat-Résilience » 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 renouvelables (complétant de ce fait l'article 52 de la loi « ASAP ») ;
- D'autre part, la loi sur la « Rémunération des agriculteurs », du 18 octobre 2021<sup>2</sup>, 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 »). Il en est de même de la loi « Équilibre dans les relations commerciales », du 30 mars 2023<sup>3</sup> (articles 4 et 7).
- À l'inverse, si l'article 81 (d du 3<sup>o</sup> 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 possible la modification de l'article 45 de la loi « ASAP », les ordonnances intervenues en application l'ont laissé inchangé, **ce dont se félicite le rapporteur : il n'aurait pas été admissible de remettre sur le métier cette disposition à quelques mois d'intervalle.**

(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<sup>er</sup> 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 2018<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs.

<sup>3</sup> Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

<sup>4</sup> 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.



*b) 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 qui sont totalement applicables aujourd'hui :

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	Autorisation 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	

(1) Les articles relatifs à la protection du consommateur, notamment dans le secteur numérique

Les huit premiers articles délégués au fond 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 le II de l'article 9 qui renforce la protection des entreprises utilisatrices de services d'intermédiation en ligne.

Si aucune mesure d'application n'est requise par ces neuf articles, qui sont tous d'application directe, **trois d'entre eux, toutefois, habilite 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<sup>er</sup> : ordonnance de transposition relative aux contrats de vente de biens et de fourniture de contenus et de services numériques

L'article 1<sup>er</sup> 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.

Ces deux directives ont été transposées, de façon conforme, par l'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021, soit **près de trois mois après le délai de transposition fixé par la directive**. Le projet de loi de ratification de cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 15 décembre 2021.

Depuis l'an dernier, l'ensemble des sept mesures réglementaires prévues par cette ordonnance ont été prises par le décret n° 2022-946 du 29 juin 2022 relatif à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques, dont la date d'entrée en vigueur était fixée au 1<sup>er</sup> octobre 2022.

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	Applicable <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>
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	Applicable <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>

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	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>
9	Décret simple précisant les modalités de mise en conformité des biens comprenant des éléments numériques	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>
9	Décret précisant les modalités d'information des consommateurs sur les garanties commerciales applicables	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>
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	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>
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	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-946 du 29 juin 2022)</b>

(b) Article 2 : ordonnance de transposition de la directive « Omnibus » relative à la protection des consommateurs

Art.	Mesures d'application prévues par l'ordonnance	Applicabilité
1	Définition de la place de marché en ligne, de l'opérateur de place de marché en ligne et de la pratique commerciale dans le cadre de la présente ordonnance	<i>Application directe</i>
2	Principe selon lequel les annonces de prix doivent indiquer le prix antérieur pratiqué par le professionnel	<i>Application directe</i>
3	Introduction de nouvelles pratiques commerciales réputées trompeuses et modification des informations considérées comme substantielles	<i>Application directe</i>
4	Création de deux régimes d'amende administrative en cas de manquement aux obligations d'information précontractuelle	<i>Application directe</i>
5	Possibilité de prononcer une amende civile à l'encontre d'un professionnel qui a recours à une pratique commerciale déloyale	<i>Application directe</i>

6	Informations fournies par le professionnel au consommateur dans le cas d'un contrat de vente	<b>Applicable</b> <b>(Décret du n°2022-424 du 25 mars 2022)</b>
7	Re-numérotation tirant les conséquences de la présente ordonnance	<i>Application directe</i>
8	Amende civile prévue pour le professionnel ayant recours à des clauses jugées abusives par une décision de justice devenue définitive et amende administrative pour des clauses abusives	<i>Application directe</i>
9	Sanctions prévues en cas de non-respect du différé de paiement dans un contrat hors établissement, en cas de non remise d'un exemplaire du contrat ou de manquement aux obligations d'information dans le cadre de la vente à distance et de la vente hors établissement	<i>Application directe</i>
10	Entrée en vigueur des dispositions au 28 mai 2022	<i>Application directe</i>

*(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, 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 devait concerner dès lors qu'un nombre réduit de mesures, essentiellement liées au numérique. À ce titre, il avait formulé deux alertes principales :

- Veiller à ne pas « surtransposer » la réglementation des annonces de réduction des prix : la commission avait été alertée par la mention dans l'exposé des motifs de « prix de référence », alors que la directive 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 pratiquent pas de « prix antérieurs »).
- Ne pas procéder à une évolution à 30 jours du délai de rétractation dans le cadre des contrats conclus hors établissement, faculté qu'ouvrait l'article 2 de la directive. Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement avait refusé

---

d'indiquer s'il souhaitait procéder à cette évolution du droit. Il indiquait toutefois, par ailleurs, son souhait de renforcer l'encadrement des visites non sollicitées d'un professionnel au domicile d'un consommateur<sup>1</sup>.

(ii) *Une ordonnance, désormais applicable, 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.

**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, son article 6 créait un nouvel article L. 221-5 au sein du code de la consommation relatif aux 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. Il précisait que « la liste et le contenu de ces informations sont précisés par décret en Conseil d'État ». Un décret en Conseil d'État était aussi prévu pour fixer les conditions de présentation et les mentions que doit contenir le formulaire de rétractation. **Ce décret a été pris le 25 mars 2022**<sup>2</sup>. Il précise que le modèle de formulaire de rétractation, annexé à l'article R. 222-1 du code de la consommation, ne mentionne plus le numéro de télécopieur du consommateur mais son adresse électronique. De même, le professionnel doit communiquer son adresse de courriel et les moyens de communication nécessaires à la conservation des échanges. Il doit également communiquer de nouvelles informations comme les modalités de paiement, de livraison et d'exécution du contrat, et s'il y a lieu, les modalités de traitement des réclamations, les modalités de mise en œuvre de la garantie légale de conformité, de la garantie commerciale, la durée du contrat et les conditions de résiliation ou encore les coordonnées du ou des médiateurs de la consommation compétents.

Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance a été déposé au Sénat le 9 février 2022.

(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 »)

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une possibilité ouverte au législateur par l'article 3 de la directive.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-424 du 25 mars 2022 relatif aux obligations d'information précontractuelle et contractuelle des consommateurs et au droit de rétractation

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 matière<sup>1</sup>.

**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

**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 avait bien été prise dans les délais de l'habilitation confiée par le Parlement au Gouvernement à l'article 38 de la loi DDADUE, mais **après le délai de transposition** qui avait été fixé au 21 décembre 2020, ce qui avait conduit la Commission européenne à adresser une lettre de mise en demeure aux autorités françaises.

Par ailleurs, **les dispositions de l'ordonnance du 26 mai 2021 ne sont pas encore pleinement applicables**. Seule une mesure réglementaire supplémentaire a été adoptée depuis l'an dernier, à savoir l'arrêté ministériel prévu à l'article 47 de cette ordonnance.

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 <b>(Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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 <b>(Arrêté du 22 septembre 2021)</b>

<sup>1</sup> 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.

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	<b>Non applicable (Arrêté non publié)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1281 du 30 septembre 2021)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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	<b>Applicable (Décret n° 2021-1136 du 31 août 2021)</b>
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 remboursé dans l'éventualité d'une résiliation de contrat	<b>Applicable (Décret n° 2021-1281 du 30 septembre 2021)</b>
45	Décret simple relatif aux informations précontractuelles que les fournisseurs de services communications électroniques accessibles au public communiquent	<b>Applicable (Décrets n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 et n° 2022-163 du 11 février 2022)</b>
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	<b>Non applicable (Arrêté non publié)</b>

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	<b>Non applicable</b> <b>(Arrêté non publié)</b>
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	<b>Applicable</b> <b>(Arrêté du 29 septembre 2022)</b>
48	Décret simple relatif aux informations transmises aux personnes handicapées par les fournisseurs de services d'accès à Internet	<b>Applicable</b> <b>(Décrets n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 et n° 2022-163 du 11 février 2022)</b>
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	<b>Non applicable</b> <b>(Arrêté non publié)</b>

Par ailleurs, **plusieurs arrêtés d'application des décrets n° 2021-1136 du 31 août 2021 et n° 2021-1281 du 30 septembre 2021 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	<b>Non applicable</b> <b>(Arrêté non publié)</b>
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	<b>Non applicable</b> <b>(Arrêté non publié)</b>
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	<b>Non applicable</b> <b>(Arrêté non publié)</b>
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	<b>Applicable</b> <b>(Arrêté du 22 septembre 2021)</b>



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 <u>(Arrêté du 22 septembre 2021)</u>
----	---	--

Depuis l'an dernier, le Gouvernement a annoncé sa volonté de transmettre un projet d'arrêté relatif au service universel des communications électroniques fixant le débit minimal de l'Internet haut débit à 30 Mbit/seconde. Avant publication, ce projet d'arrêté devrait être transmis pour avis à l'Arcep.

Par ailleurs, les rapporteurs insistent sur la nécessité d'associer le Parlement à la définition des contours du futur service universel des communications électroniques.

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 <b>(Arrêté non publié)</b>
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 <b>(Arrêté non publié)</b>
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 <u>(Arrêté du 27 septembre 2021)</u>
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 <b>(Arrêté non publié)</b>

Dans la perspective d'une nouvelle procédure de désignation du ou des prestataires du service universel, **les rapporteurs rappellent 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.

(b) Article 39 : transposition des dispositions relatives au service universel des communications électroniques

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.

Toutefois, comme indiqué plus haut, **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.

Les rapporteurs rappellent 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 : **une mise en œuvre rapide d'une nouvelle procédure de désignation du prestataire de service universel est nécessaire.**

(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** (les articles 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31 et 32), **un n'est pas applicable** (l'article 28). Parmi les huit articles applicables, **trois contiennent une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance** (les articles 22, 23 et 27).

**L'essentiel des 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, et comme souligné l'année précédente, s'applique toujours l'article R. 141-86-2 du code de la santé publique lequel proscrit 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.

Déjà mentionnée dans le précédent bilan annuel, 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, continue de faire référence à un zonage obsolète,** et doit dès lors être actualisée.

**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 animal 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 un 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<sup>er</sup> 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.**

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, toujours **aucun n'a été publié**, rendant ce nouveau cadre législatif partiellement inapplicable

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 de deux ans 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 en vigueur depuis 2018, engendrant mécaniquement un retard de plus de 5 ans** dans la transformation requise du code rural et de la pêche maritime.

Son **article 1<sup>er</sup>** procède à la réécriture de la loi française requise par les modifications du cadre européen.

Insérée 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, avicoles, aquacoles 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, non 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 délégués des activités de contrôle des performances des équidés. **Le décret n'a pas été publié, alors même que l'arrêté du 20 juillet 2022 portant agrément d'un organisme tiers chargé de l'enregistrement et du contrôle des performances des équidés confie à la Société hippique française un tel agrément.**

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 conviendrait 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'Etat** 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. Le décret n° 2023-110 du 16 février 2023 relatif au service universel de distribution et de mise en place de la semence des ruminants en monte publique tire les conséquences de ces évolutions et précise les principes généraux d'organisation du service universel de mise en place et de distribution de la semence des ruminants en monte publique.

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.**

L'ordonnance a été ratifiée à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

En conclusion, l'ordonnance appelée par l'article 22 a bien été prise, puis ratifiée. Son niveau d'application, bien que n'entrant pas dans le décompte du présent rapport, demeure faible.

(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.**

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'Etat 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 zoonosanitaires** 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 privé ;
- 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 privé ;
- 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<sup>er</sup> 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. Un arrêté du 3 mai 2022 liste ces maladies.

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 à 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'Etat et les vétérinaires, géré par l'ordre national des vétérinaires, dans le but de renforcer les transferts d'information entre l'Etat 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 fixe la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au nouveau système d'information au 21 avril 2024.

L'ordonnance a été ratifiée à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

Comme pour l'ordonnance relative à la génétique animale, celle relative à la surveillance, à la prévention et à la lutte contre les maladies animales transmissibles a bien été prise puis ratifiée, mais, là encore, aucune des mesures d'applications appelées par ses articles n'a été prise.

Interrogé, les services du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire indiquent que ces deux ordonnances impliquent, s'agissant de la génétique animale, une refonte complète du chapitre du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dédié à la reproduction et l'amélioration génétique des animaux d'élevage et, s'agissant de la santé animale, de modifier substantiellement les titres préliminaire, premier et II du livre II du CRPM. Aussi, ces modifications, techniquement et juridiquement complexes, ont-elles entraîné de longues concertations avec les opérateurs concernés. Les services indiquent que l'essentiel des mesures d'application est à ce jour finalisé, et qu'une transmission au Conseil d'État adviendra prochainement. Les raisons invoquées ne semblent toutefois pas entièrement satisfaisantes, et les délais pour la prise des mesures d'application ne manquent pas d'interroger, pour deux ordonnances ayant été publiées il y a déjà deux ans, transposant un règlement européen lui-même adopté en juin 2016.

(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**.

**À date du précédent bilan d'application des lois, et au regard de la date récente de publication de l'ordonnance, aucune mesure d'application n'a été publiée.** Interrogé, les services du ministère de l'agriculture indiquent, sans davantage de précision, qu'une bonne partie des mesures d'applications de l'ordonnance est d'ores et déjà finalisée.

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<sup>er</sup> 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 Ier de la cinquième partie du code de la santé publique.

L'article 3 révisé le chapitre Ier du titre IV du livre Ier 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, à ce jour, pas été activée.

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. 5142-1-1 et L. 5142-1-2 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. 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. Ce décret n'a pas été pris.

**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.

Au total, aucune mesure d'application n'a été prise pour cette ordonnance, pour laquelle un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 avril 2022.

(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'applique<sup>1</sup>. 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 intégrer 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 après la 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 livraison<sup>2</sup> ;
- 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 ;

---

<sup>1</sup> L'article 9 de la directive prévoit en effet que les Etats 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.

<sup>2</sup> Sauf en cas de facturation périodique, la directive prévoyant un délai maximal de 30 jours à compter de la fin du mois de livraison.

- le délai de paiement maximal spécifique aux vins soit supprimé puisque ces produits entreraient dans le champ des produits non périssables couverts par un délai de 60 jours ;
- 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<sup>er</sup> 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 août 2021<sup>1</sup>** 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.

---

<sup>1</sup> 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<sup>er</sup> 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 raisins 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<sup>er</sup> 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 eux, procédaient 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 de ratification 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 dispose 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 a été pris le 12 décembre 2022**<sup>1</sup>. Il insère dans la partie réglementaire du code de commerce une section intitulée « Des recours exercés devant la cour d'appel de Paris contre les notifications effectuées par l'Autorité de la concurrence ».

Cette ordonnance est donc désormais applicable.

*(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) Article 25 : l'article 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).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1563 du 12 décembre 2022 relatif au contentieux des notifications effectuées en application du IV de l'article L. 462-9-1 du code de commerce.

Il a supprimé la qualification d'entité centrale de stockage (ECS) appliqué à la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS), de même que l'obligation pour le Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) de recourir à cette dernière.

Depuis lors, un **décret n° 2022-642 du 25 avril 2022** a modifié un 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). De plus, un **arrêté du 12 avril 2022** pris par les ministres chargés de la transition écologique et de l'économie a approuvé les modifications de la convention liant la SAGESS au CPSSP.

Pour autant, une difficulté demeure : **l'article R. 642-9 du code de l'énergie devrait être actualisé** pour supprimer 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, à l'initiative du rapporteur de la commission des affaires économiques du Sénat.

*c) Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs*

La **loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021** visant à protéger la rémunération des agriculteurs présente un taux d'application de 54 %. Elle prévoyait la remise de 2 rapports au Parlement, qui n'ont pas été transmis. Elle prévoyait 13 mesures d'application, dont 6 n'ont pas été prises. Par ailleurs, 5 articles donnaient la possibilité au pouvoir réglementaire de prendre une mesure d'application sans prescrire son intervention.

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
1,1°,a)	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer un ou plusieurs seuils de chiffre d'affaires en-dessous desquels l'article L. 631-24 du CRPM n'est pas applicable aux producteurs ou aux acheteurs de produits agricoles.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2021-1801 du 24/12/2021)</b>
1,1°,c)	<i>Facultative</i> - Possibilité d'augmenter la durée minimale des contrats de vente et accords-cadres jusqu'à 5 ans par extension d'accord professionnel ou à défaut par décret en Conseil d'État, avec certaines exceptions concernant les contrats portant sur une nouvelle production.	-
1,1°,c)	Nécessité de préciser par décret en Conseil d'État les produits considérés comme relevant de la même production.	<b>Applicable</b> <b>(déjà appliqué par article R.631-5 du CRPM modifié par décret n°2017-1771 du 27/12/2017)</b>

1,3°	Dérogation au principe de conclusion d'un contrat ou accord-cadre de vente écrit pour des produits concernés par un accord interprofessionnel, ou à défaut par un décret en Conseil d'État.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n°2022-1668</b> <b>du 26/12/2022)</b>
2	Expérimentation de la possibilité pour les parties à un contrat de vente de produits agricoles de convenir de bornes minimales et maximales dans leurs clauses de prix.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n°2021-1415</b> <b>du 30/10/2021)</b>
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Liste de produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie pour lesquels les dispositions de l'article 4, I ne sont pas applicables.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2021-1426</b> <b>du 29/10/2021)</b>
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer la liste des professions présumées présenter les garanties pour exercer la mission de tiers indépendant.	-
5	Liste des produits agricoles et alimentaires collectés à l'état brut par les sociétés coopératives agricoles.	<b>Non applicable</b>
9	<i>Facultative</i> - Extension de l'exclusion du calcul du seuil de revente à d'autres produits par arrêté du ministre de l'agriculture.	-
10	Expérimentation d'un affichage destiné à informer le consommateur sur les conditions de rémunérations des agriculteurs.	<b>Non applicable</b>
11	Liste des filières exemptées de saisine du comité de règlement des différends commerciaux agricoles en cas d'échec de la médiation.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n°2022-263</b> <b>du 26/02/2022)</b>
12	Liste des filières concernées par l'encadrement des pratiques d'affichage de l'origine des denrées alimentaires.	<b>Non applicable</b>
13, I, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'affichage de l'origine du cacao des produits à base de cacao ou de chocolat et de l'origine de la gelée royale via l'étiquetage.	<b>Non applicable</b>
13, I, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'affichage de l'origine des miels composant un mélange de miels via l'étiquetage.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-482</b> <b>du 4/04/2022)</b>
13, II, 1°	Modalités d'application de l'obligation d'informer les consommateurs de la provenance et de la dénomination de l'appellation d'origine protégée ou de l'indication géographique protégée des vins mis en vente en bouteille, pichet ou verre.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2022-1038</b> <b>du 22/07/2022)</b>
13, II, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'information du consommateur, au moyen d'un étiquetage mettant en évidence ces indications, du nom du brasseur et du lieu de brassage des bières	<b>Non applicable</b>
15, 2°	Produits pour lesquels toute publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement associant plusieurs magasins est autorisée par l'autorité administrative après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée	<b>Non applicable</b>

16, I	Entrée en vigueur des dispositions de l'article 4 pour les contrats et accords-cadres conclus à partir d'une date fixée par décret.	<b>Applicable</b> <b>(Décret n° 2021-1416 du 29/10/2021)</b>
-------	---	---

- L'article 1<sup>er</sup> consacre à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) le principe de la conclusion **de contrats pluriannuels écrits** entre producteurs et acheteurs de produits agricoles.

Il donne la possibilité au pouvoir réglementaire de fixer un ou plusieurs seuils de chiffre d'affaires en-dessous desquels ce principe n'est pas applicable aux producteurs ou aux acheteurs de produits agricoles. Le **décret n° 2021-1801 du 24/12/2021** précise ainsi ces seuils de chiffre d'affaires annuel pour l'acheteur et le producteur pour neuf catégories de produits agricoles.

Il prévoit aussi que la durée minimale des contrats de vente et accords-cadres peut être augmentée jusqu'à cinq ans par extension d'un accord interprofessionnel ou, à défaut, par décret en Conseil d'État - avec certaines précisions concernant les contrats portant sur une nouvelle production, engagée depuis moins de cinq ans. Pour appliquer ces dispositions, un décret en Conseil d'État devait préciser les produits considérés comme **relevant de la même production**. Selon le Gouvernement, la mesure est déjà appliquée par l'article R. 631-5 du CRPM modifié par le décret n° 2017-1771 du 27 décembre 2017.

Il prévoit enfin une dérogation au principe de conclusion d'un contrat ou d'un accord-cadre de vente sous forme écrite, pour les produits ou catégories de produits concernés par un accord interprofessionnel, ou, à défaut, définis par un décret en Conseil d'État. Ainsi, le **décret n° 2022-1668 du 26 décembre 2022** fixe la liste des produits et catégories de produits pour lesquels le contrat de vente ou l'accord-cadre peut ne pas être conclu sous forme écrite.

- **L'article 2** permet d'expérimenter pour une durée maximale de 5 ans, la possibilité pour les parties à un contrat de vente de produits agricoles de convenir, pour leurs clauses de prix, de bornes minimales et maximales.

Le **décret n° 2021-1415 du 30 octobre 2021** prévoit cette expérimentation, uniquement pour la viande bovine, du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2026.

L'article prévoit par ailleurs la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport d'évaluation six mois avant le terme de l'expérimentation.

- **L'article 4** vise à exclure des négociations commerciales le prix des matières premières agricoles. Il prévoit ainsi un affichage dans les conditions générales de vente du fournisseur de la part de matières premières agricoles dans le volume du produit alimentaire concerné ainsi que leur part.

Un décret peut prévoir que cette obligation ne s'applique pas aux produits alimentaires ou produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie dont la part agrégée des matières premières agricoles et des produits transformés composés de plus de 50 % de matières premières agricoles est inférieure ou égale à un seuil qui ne peut excéder 25 %. Ce décret a été pris le **29 octobre 2021 (décret n°2021-1426)**.

Une disposition introduite par amendement sénatorial précise qu'un décret peut fixer la liste des professions présentant les garanties pour exercer la mission de

---

tiers indépendant chargé de certifier que la négociation n'a pas porté sur la part d'évolution de prix qui résulte de celle du prix des matières premières agricoles. Cette publication, facultative, n'est pas envisagée par le Gouvernement.

- **L'article 5** appelle un décret pour fixer la liste de produits agricoles et alimentaires collectés à l'état brut par les sociétés coopératives agricoles. Ce décret n'avait pas été pris à date du 31 mars 2023.
- **L'article 9** vise à exclure du calcul du seuil de revente à perte, pour les alcools, la part liée aux droits de consommation et à la cotisation « alcool ». Il prévoit une mesure éventuelle d'application pour étendre cette exclusion à d'autres produits, par arrêté du ministre de l'agriculture.
- **L'article 10** vise à expérimenter, sur cinq ans, la mise en place d'un affichage destiné à apporter au consommateur une information relative aux conditions de rémunération des producteurs de produits agricoles.

Par amendement sénatorial, il est précisé que l'expérimentation porte sur la filière viande bovine et les produits laitiers, sur certaines productions agricoles issues de l'agriculture biologique ainsi que sur certaines autres productions agricoles, définies par décret. Ce décret n'a pas été pris à date du 31 mars 2023, malgré une publication envisagée début avril 2022. Une mission spécifique a été confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) à ce sujet, qui a rendu son rapport en novembre 2022.

- **L'article 11** élargit le champ de la médiation des relations commerciales agricoles à la conclusion des contrats écrits de vente de produits agricoles (et non uniquement à leur exécution) et met en place un comité de règlement des différends commerciaux agricoles pouvant intervenir en cas d'échec de la médiation, préalablement à la saisine du juge.

Certaines filières, dont la liste est définie par décret, pour lesquelles des **modes alternatifs de règlements des différends ont été mis en place**, sont exemptées de saisine du comité en cas d'échec de la médiation. **Le décret n° 2022-263 du 26 février 2022** établit leur liste.

L'article prévoit également la composition du comité de règlement des différends commerciaux agricoles dont les cinq membres sont nommés pour une durée de cinq ans par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture. Un décret a été pris le 26 février 2022 pour la composition actuelle du comité.

- **L'article 12** encadre les pratiques commerciales portant sur **l'affichage de l'origine des denrées alimentaires** en qualifiant plusieurs pratiques commerciales de trompeuses.

Un décret détermine la liste des filières concernées par cet encadrement. Au 31 mars 2023, il n'avait pas été pris alors que sa publication était envisagée pour juillet 2022.

Il prévoit également que le Gouvernement remet chaque année au Parlement, au plus tard le 31 décembre, un rapport sur sa politique de contrôle en matière de ces pratiques commerciales trompeuses.

- **L'article 13** vise à établir obligatoirement l'affichage visible de l'origine de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire.



Il modifie l'article L. 412-4 du code de la consommation qui applique cette obligation d'information à l'origine du cacao des produits à base de cacao ou de chocolat et à l'origine de la gelée royale, de même que l'information de tous les pays d'origine des miels composant un mélange de miels. Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article. Ce décret a été pris le 4 avril 2022 (**décret n° 2022-482**). Toutefois, il n'inclut pas les dispositions relatives aux produits à base de cacao ou de chocolat et à la gelée royale pour lesquels un décret devait être pris en juillet 2022 pour une application au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Le Gouvernement a indiqué que les textes correspondants ont été préparés en vue d'une notification à la Commission européenne, qui n'a pas encore effectuée compte tenu du souhait de la Commission de ne pas recevoir de textes nationaux portant sur l'origine. La publication des décrets est donc conditionnée à une évolution de ce processus de notification.

L'article modifie aussi l'article L. 412-11 du code de la consommation pour appliquer cette obligation d'information par affichage aux vins en bouteilles, pichet ou de verre dans les établissements titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place ou à emporter ou d'une licence de restaurant. Les modalités d'application de cet article ont été précisées par le **décret en Conseil d'État n° 2022-1038 du 22 juillet 2022**.

Toutefois, le même principe d'affichage via l'étiquetage concernant la bière, n'est pas applicable car le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris. Cette mesure avait, comme les deux ci-dessus, une entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> juillet 2022 et sa publication était envisagée en mai 2022. Toutefois, alors qu'une notification à la Commission européenne avait été faite fin 2021, cette dernière a formulé une demande d'éléments complémentaires, ce qui a suspendu la procédure.

- Si **l'article 14** ne prescrit pas lui-même la prise de mesures d'application, il modifie l'article L. 412-9 du code de la consommation s'agissant de l'extension des obligations d'étiquetage de l'origine des viandes aux établissements sans salle de consommation sur place, dont les modalités d'application doivent être fixées par décret. La modification de ces dispositions nécessitait la prise de décrets qui n'ont pas été pris malgré une publication envisagée en juillet 2022.
- **L'article 15** insère au code de la consommation un article L. 122-24 encadrant la publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement de produits alimentaires associant plusieurs magasins, en l'autorisant par l'autorité administrative compétente après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée.

Les produits concernés, excluant les fruits et légumes, sont définis par décret. Cette mesure était d'entrée en vigueur différée au 1<sup>er</sup> janvier 2022. La mesure d'application dont la publication était envisagée en janvier 2022 n'a toujours pas été prise au 31 mars 2023.

- **L'article 16** prévoit que l'article 1<sup>er</sup> et le 4<sup>o</sup> du I de l'article 4 sont applicables aux accords-cadres et contrats conclus à compter d'une date fixée par décret, pour chaque filière et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Le décret n° 2021-1416 du 29 octobre 2021 a précisé que ces dispositions législatives étaient applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2022 à plusieurs catégories de produits agricoles, au 1<sup>er</sup> juillet 2022 pour une catégorie (les bovins mâles ou femelles maigres de moins de 12 mois de race à viande hors signe officiels de qualité) et au 1<sup>er</sup> octobre 2022 pour une autre catégorie (le lait de brebis cru).

*d) Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante*

Les articles 8 et 16, délégués au fond à la commission des affaires économiques, appellent tous deux des mesures d'application. Si l'article 8 est applicable, l'article 16 nécessite encore la publication de deux mesures d'application dont une dont le caractère obligatoire dépendra de l'issue de négociations.

**L'article 8** habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions législatives du code de l'artisanat afin d'en clarifier la rédaction et le plan, à droit constant et dans un délai de quatorze mois à compter de la promulgation de la loi. **Cette ordonnance a été prise le 28 mars 2023**, avant expiration du délai fixé par la loi. L'ordonnance prévoit que la partie législative du code de l'artisanat entre en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2023. Un décret est en attente de publication pour ce qui relève de la partie réglementaire du code. Un projet de loi de ratification de l'ordonnance devra également être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, soit avant le 28 juin 2023.

**L'article 16** renvoie à deux décrets d'application, en attente de publication :

- Le premier (article 16, II, IV) concerne les prérogatives d'information, de consultation et de représentation du personnel de la commission paritaire nationale des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie, qui sont transférées à l'instance représentative du personnel mise en place au niveau national en application du livre III de la 2<sup>ème</sup> partie du code de travail. La publication de ce décret était prévue pour octobre 2022.
- Le second (article 16, V, b) devait intervenir, à défaut d'accord collectif, pour fixer les conditions dans lesquelles sont transférés les droits et avantages des agents de droit public des chambres de commerce ayant opté pour un contrat de droit privé. La loi dite Pacte du 22 mai 2019 prévoyait en effet que les personnels de droit privé des chambres de commerce embauchés à partir de sa promulgation soient régis par une convention collective. La signature de la convention devait être suivie de l'élection dans les six mois des instances représentatives. Toutefois, la loi n'avait pas prévu le cas du rejet de la convention. La loi du 14 mars 2022 prévoit donc l'élection des instances représentatives dans les six mois suivant sa promulgation puis la tenue de négociations sur une convention collective dans les 18 mois. En cas d'échec, le pouvoir réglementaire interviendra pour fixer les conditions de transfert des droits et avantages des agents de droit public ayant opté pour un contrat privé. La publication du décret éventuel est prévue pour octobre 2023.

*e) Loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur*

La loi n° 2022-270 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur réforme le droit des assurances pour garantir une plus forte protection des consommateurs vulnérables. Notamment :

- elle instaure la **faculté de résilier à tout moment son assurance emprunteur** ;
- elle supprime le **questionnaire médical** pour les prêts immobiliers sous conditions de montants et d'âge de l'emprunteur à l'échéance ;
- le délai de **droit à l'oubli** pour les personnes ayant eu un cancer est réduit tandis que ce droit est étendu à l'hépatite C.

Elle prévoit **deux mesures d'application éventuelles**, qui n'ont pas été prises, ainsi que la remise au Parlement de **deux rapports**. Aucun n'est parvenu.

**L'article 9** de la loi dispose que les signataires de la convention nationale relative à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé (AERAS) doivent engager, avant le 28 mai 2022 une négociation sur :

- la possibilité d'élargir le droit à l'oubli à de nouvelles maladies autres que le cancer ;
- la possibilité d'inscrire un plus grand nombre de pathologies dans la grille de référence AERAS ;
- la hausse du montant d'emprunt pour bénéficier du dispositif AERAS.

À défaut d'accord au terme des négociations, l'article 9, V prévoit que les conditions d'accès à la convention sont fixées par un décret en Conseil d'État avant le 31 juillet 2022. Ce décret n'a toutefois pas été nécessaire du fait de l'aboutissement des négociations en 2022. Les négociations ont conclu à une absence d'élargissement du droit à l'outil en l'état mais à une augmentation du montant de prêt pouvant être souscrit dans le cadre du dispositif AERAS et un assouplissement des critères d'accès à la convention pour les personnes porteuses du VIH.

La seconde mesure d'application appelée par cette loi est également un décret en Conseil d'État, prévu par **l'article 10, I**. Ce dernier prévoit que le Gouvernement peut fixer des conditions plus favorables pour l'assuré que celles déterminées par la loi pour bénéficier de la suppression du questionnaire médical, à savoir un encours de crédit inférieur à 200 000 euros et une échéance de crédit intervenant avant le soixantième anniversaire. Le décret d'application n'a pour l'heure pas été pris par le Gouvernement. Cette mesure est toutefois en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2022 et peut être mise en œuvre par les entreprises d'assurance et établissements de crédit sans qu'il soit nécessaire d'attendre de texte supplémentaire.

*f) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*

**La commission des affaires économiques est chargée du contrôle de la mise en application de 23 des 48 articles de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « Pouvoir d'achat ».**

Au 1<sup>er</sup> avril 2023, **20 des articles suivis par la commission ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 9 sont d'application directe et 11 ont nécessité des dispositions règlementaires.

En revanche, **5 articles traités par la commission sont en attente d'application** (articles 20, 23 et 26 à 28) et **8 rapports n'ont pas été remis** (articles 47, 25 à 27, 42, 43, 47, 48).

(1) Mesures relatives au logement

(a) Les articles dont les mesures d'application ont été prises

Les **articles 12 à 14** ont prévu une hausse coordonnée des aides personnalisées au logement et de l'indice de référence des loyers pour faire face à l'inflation.

L'**article 12** a retenu que la variation en glissement annuel de l'indice de référence des loyers ne pourra excéder 3,5 % entre le troisième trimestre de l'année 2022 et le deuxième trimestre de l'année 2023.

Toutefois, le législateur a souhaité tenir compte de situations particulières outre-mer et en Corse.

Ainsi, par dérogation, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, la variation de l'indice de référence des loyers ne pourra excéder 2,5 %. Dans la collectivité de Corse, le représentant de l'État pourra, par arrêté, la moduler, dans la limite de 1,5 point de pourcentage.

Cette modulation est opérée après consultation pour avis de l'assemblée de Corse. Elle prend en compte les critères suivants :

1° Les caractéristiques démographiques et sociales de la population locale, dont le taux de pauvreté de la collectivité de Corse, entendu comme la part de la population dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian ;

2° L'existence d'un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ;

3° L'écart entre l'inflation annuelle constatée en France métropolitaine et celle constatée sur le territoire de la collectivité de Corse.

Ces critères sont précisés par arrêté du ministre chargé de la transition écologique, ce qui a été fait par l'**arrêté du 21 septembre 2022** publié au journal officiel du 23 septembre 2022. Cet arrêté précise notamment comme référence la variation de la population entre 2013 et 2019 et la part des résidences secondaires et de logements occasionnels dans le parc.

**Cette disposition applicable était la seule de la partie relative au logement à avoir besoin d'un texte d'application.**

(b) Les demandes de rapport

Dans le domaine du logement, le rapport sur les conséquences du zonage déterminant le financement du logement social sur sa production dans les communes concernées, modifié par l'**article 47**, n'a pas été remis.

(2) Mesures relatives à la protection du consommateur

Le titre II sur la protection du consommateur comporte deux chapitres : le premier instaure des modalités de **résiliation des contrats** protectrices des consommateurs (articles 15 à 19) et le second est dédié à la **lutte contre les pratiques commerciales illicites** (articles 20 à 22). Parmi ces articles, seuls les articles 15, 17 et 20 appellent des mesures d'application, au nombre de 12, dont 3 n'ont pas encore été prises.

Art.	Mesure	Applicabilité
15	Droit du consommateur de résilier un contrat par voie électronique	<b>Non applicable (décrets en CE)</b>
16	Droit de mettre un terme au contrat de fourniture de service de télévision gratuitement à tout moment à compter de la première reconduction en cas de déménagement ou d'évolution du foyer fiscal	<i>Application directe</i>
17	Droit du consommateur de résilier ou de dénoncer par voie électronique un contrat d'assurance couvrant une personne physique en dehors de ses activités professionnelles conclu auprès d'une assurance, d'une institution de prévoyance, d'une mutuelle ou d'une union	<b>Applicable</b>
18	Extension de quatorze à trente jours du délai de rétractation pour les contrats d'assurance affinitaire et extension du champ de ses bénéficiaires	<i>Application directe</i>
19	Clarification des modalités de résiliation à tout moment du contrat d'assurance emprunteur pour garantir la bonne application de la loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur	<i>Application directe</i>
20	Aggravation des sanctions pour pratiques commerciales déloyales et renforcement des pouvoirs de la DGCCRF	<b>Applicable</b>
21	Remboursement des frais perçus par un prestataire de services de paiement en cas de multiples demandes de paiement concernant une même opération	<i>Application directe</i>
22	Taux d'intérêt légaux pour non-remboursement ou non-rétablissement d'un compte bancaire objet d'une opération de paiement non autorisée et signalée	<i>Application directe</i>

(a) Les articles dont les mesures d'application ont été prises

L'**article 17** prévoit la même possibilité de résiliation par voie électronique des contrats d'assurance couvrant les personnes physiques en dehors de leurs activités professionnelles, en ce qui concerne les **mutuelles** (article L. 221-10-3 du code de la

---

mutualité), les **institutions de prévoyance** (à adhésion obligatoire et facultative : articles L.932-12-2 et L.932-21-3 du code de la sécurité sociale) et les **assurances** (article L. 113-14 du code des assurances). Pour chaque type de contrat ou règlement visé, il renvoie à un décret le soin de fixer les modalités techniques des fonctionnalités de résiliation ou de dénonciation par voie électronique. Enfin, le IV de l'article prévoit une entrée en vigueur différée de ces dispositions, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2023. Ces 5 mesures d'application sont toutes incluses dans le **décret n° 2023-182 du 16 mars 2023** qui détaille ces modalités, notamment celles permettant l'identification du consommateur, et prévoit une date d'entrée en vigueur de l'article 17 au 1<sup>er</sup> juin 2023, date limite prévue par le IV de l'article.

L'**article 20** de la loi prévoit quatre mesures d'applications, toutes prises : le **décret n° 2022-1701 du 29 décembre 2022** fixe les modalités de publicité des injonctions mentionnées aux articles L. 464-9 et L.470-1 du code de commerce, de la réquisition mentionnée à l'article L. 521-3-1 du code de consommation et des transactions par lesquelles le ministre de l'économie peut proposer aux entreprises de transiger.

(b) Les articles dont les mesures d'application sont encore attendues

L'**article 15** appelle trois mesures d'applications, qui n'ont pas encore été prises. Le I, 1<sup>o</sup> de l'article consacre la possibilité, pour un consommateur, de résilier un contrat de **consommation** par la voie électronique. L'article renvoie à un décret en Conseil d'État le soin d'édicter les spécifications techniques nécessaires à la mise en place, par le professionnel, d'une fonctionnalité dédiée, accessible gratuitement sur son site ou son application et garantissant l'identification du consommateur. Son I, 3<sup>o</sup> supprime également les frais de résiliation acquittés par le consommateur lorsque celui-ci est en situation de surendettement et renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de préciser ses modalités d'application. Le II de l'article 15 prévoit une entrée en vigueur différée de ces dispositions, à une date fixée par décret qui ne peut être ultérieure au 1<sup>er</sup> juin 2023. Le Gouvernement a indiqué que la publication de ces deux décrets d'application était envisagée en avril 2023.

(3) Mesures relatives à l'énergie

(a) Les articles d'application directe

**2 articles sont d'application directe.** Ces articles concernent :

- L'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année ([article 25](#)) ;
- La validation législative, au titre des consultations nécessaires, du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué à titre exceptionnel en 2022 ([article 41](#)).

(b) Les articles dont les mesures d'application ont été prises

**8 articles sont pleinement applicables sur le plan réglementaire.**

L'**article 23** a modifié les obligations en matière de stockage souterrain de gaz naturel (article L. 421-7-2 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris après l'avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit fixer une trajectoire de remplissage à chaque opérateur des infrastructures de stockage, prévues par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), devant garantir la sécurité d'approvisionnement à moyen et long termes et le respect des accords bilatéraux relatifs à cette sécurité d'approvisionnement. Elle comprend des objectifs intermédiaires de remplissage ainsi qu'un objectif minimal de remplissage au 1<sup>er</sup> novembre de chaque année.

Un **arrêté du 9 mai 2018** précisant certaines dispositions relatives au stockage souterrain de gaz naturel a déjà été pris : il fixe à 85 % le ratio entre le volume de gaz stocké par un fournisseur et le volume utile des capacités de stockage souscrites par ce fournisseur.

L'**article 24** a fait évoluer le dispositif de l'interruptibilité rémunérée, pour permettre aux gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel de procéder ou de faire procéder à l'interruption nécessaire de la consommation des consommateurs finals (article L. 431-6-2 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie doit fixer le volume des capacités interruptibles à contractualiser avec les gestionnaires des réseaux de transport, tandis qu'un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie, après avis de la CRE, doit fixer les conditions d'agrément et de compensation, ainsi que les modalités techniques générales.

Dans ce contexte, **deux arrêtés du 3 octobre 2022** ont été publiés, l'un fixant le volume de capacités interruptibles à contractualiser et l'autre modifiant l'**arrêté du 17 décembre 2019** relatif à l'interruptibilité de la consommation de gaz naturel. Il est prévu les capacités interruptibles à contractualiser soient de 114 000 mégawattheures (MWh) par jour pour les contrats conclus par GRTgaz et de 6 000 MWh par jour pour Téréga.

L'**article 29** a institué un régime administratif propre pour les terminaux méthaniers flottants.

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie peut ainsi décider de soumettre à ce régime un terminal méthanier flottant ou un projet d'installation d'un terminal. Cet arrêté précise une durée répondant aux besoins en matière de sécurité d'approvisionnement, une date de mise en service du terminal méthanier flottant, ainsi que des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié (GNL) à atteindre.

Sur ce fondement, un **arrêté du 13 mars 2023** a fixé pour projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par TotalÉnergies LNG Services France des objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de GNL. Il est prévu que ce terminal méthanier flottant soit mis en service avant le 15 septembre 2023 et maintenu en exploitant sur une durée de cinq ans, avec une capacité de regazéification supérieure à 50 térawattheures (TWh) par an.

L'**article 33** a permis au gestionnaire du réseau de transport d'électricité, sauf opposition du ministre chargé de l'énergie, de demander aux opérateurs du mécanisme d'ajustement de mettre à sa disposition leurs capacités non utilisées d'effacement de consommation, de production ou de stockage, ou aux opérateurs du

---

mécanisme d'effacement de vendre leurs capacités d'effacement de consommation sur les marchés de l'énergie (article L. 321-7-1 du code de l'énergie).

Un décret doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment les pénalités financières associées.

C'est pourquoi **un décret n° 2022-1539 du 8 décembre 2022** relatif aux mesures d'urgence définies en application de l'article L. 321-17-1 du code de l'énergie a été pris. Il fixe l'obligation de mise à disposition à 300 heures, entre le 1<sup>er</sup> janvier et 30 avril 2023, et le montant des pénalités financières à 3 % du chiffre d'affaires sans excéder 250 000 €- voire 5 % du chiffre d'affaires sans excéder 500 000 €.

L'**article 34** a permis au gestionnaire du réseau de transport d'électricité, sauf opposition du ministre chargé de l'énergie, d'obtenir la mise à disposition des installations de production ou de stockage d'électricité de secours supérieures à 1 mégawatt (MW) (article L. 321-17-2 du code de l'énergie).

Un décret doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment les pénalités financières associées et les catégories de site de consommation exemptées.

Aussi **un décret n° 2022-1539 du 8 décembre 2022** relatif aux mesures d'urgence définies en application de l'article L. 321-17-2 du code de l'énergie a été pris. Il applique les mêmes pénalités financières que celles précitées. De plus, il exonère certaines catégories d'installations, telles que les établissements de santé et de défense, les installations nucléaires et de production d'électricité à partir de gaz naturel dont l'activité fait l'objet d'une restriction, d'une suspension ou d'une d'une réquisition, les centres d'appel d'urgence ou encore certaines installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

**Le rapporteur se félicite des exemptions ainsi définies par le décret**, rappelant qu'il avait fait adopter *« un amendement [prévoyant] que le décret fixe, à titre obligatoire, et non facultatif, des dérogations : en effet, il est exclu que des établissements liés à santé, à la sécurité ou à l'énergie se retrouvent privés des groupes électrogènes dont ils ont besoin »*<sup>1</sup>.

L'**article 35** a conditionné la possibilité pour les fournisseurs d'électricité de procéder à une interruption de fourniture, dans une résidence principale, à une période de réduction de puissance, dont la durée ne peut être inférieure à un mois (article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles).

Un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités d'application de l'alinéa, dont les bénéficiaires et la durée.

Cet article a également prévu que les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur transmettent, non seulement à la CRE et au Médiateur national de l'énergie (MNE) mais aussi au ministre chargé de l'énergie, les informations sur les interruptions de fourniture ou les réductions de puissance.

Les modalités de cette transmission doivent être définies par voie réglementaire.

---

<sup>1</sup> Avis n° 825 (2021-2022), déposé le 25 juillet 2022, *Projet de loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*.



Sur ce fondement, **un décret n° 2023-133 du 24 février 2023** relatif à la période minimale d'alimentation en électricité est venu modifier le décret n° 2008-780 du 13 août 2008 relatif à la procédure applicable en cas d'impayés des factures d'électricité, de gaz, de chaleur et d'eau. Ce décret a fixé 1 kilovoltampère (kVA) le niveau maximal de la réduction de puissance et à 60 jours le délai devant séparer cette réduction de puissance d'une éventuelle interruption de fourniture. De plus, il a complété les informations devant être transmises par les fournisseurs d'électricité, de gaz ou de chaleur, s'agissant des informations adressées aux services sociaux départementaux et communaux, et prévu leur transmission au ministre chargé de l'énergie avant chaque 31 mars.

L'**article 38** a supprimé le guichet infra-annuel prévu dans le cadre de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) (article L. 336-3 du code de l'énergie).

Le décret en Conseil d'État, mentionné à l'article L. 336-10 du code de l'énergie, doit fixer la périodicité du guichet de l'Arenh.

Un **décret n° 2022-1380 du 29 octobre 2022** modifiant les modalités d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique a fixé une périodicité annuelle, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

L'**article 39** a abaissé à 120 TWh par an le plafond légal de l'Arenh (article L. 336-2 du code de l'énergie).

Un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis de la CRE, doit définir le volume global maximal d'électricité pouvant être cédé au titre de l'Arenh.

Un **décret n° 2022-342 du 11 mars 2022** a fixé un volume additionnel d'électricité de 20 TWh, pour atteindre 120 TWh, en 2022 ; un **arrêté du 25 mars 2022** portant modification de l'arrêté du 28 avril 2011 en a tiré les conséquences.

L'**article 40** a relevé à 49,5 € par MWh le montant de l'Arenh, à compter du premier jour du mois suivant un délai d'un mois après la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition comme étant conforme au droit de l'Union européenne (article L. 337-16 du code de l'énergie).

Un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis modifié de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit définir le prix de l'électricité cédé en application de l'Arenh.

Le **décret n° 2022-342 du 11 mars 2022** et l'**arrêté du 25 mars 2022** précités sont actuellement applicables.

**Le rapporteur rappelle qu'ils devront être impérativement modifiés en cas de réponse positive de la Commission européenne, afin de traduire concrètement la nécessaire revalorisation des ressources dédiées au groupe EDF et au parc électronucléaire.**

(c) Les articles dont les mesures d'application sont encore attendues

**4 articles ne sont pas pleinement applicables sur le plan réglementaire.**

S'agissant des obligations en matière de stockage souterrain de gaz naturel, modifiées par l'**article 23**, il est prévu qu'un décret, pris après avis de la CRE, en

précise les modalités et les conditions d'application (article L. 421-7-2 du code de l'énergie).

Ce décret est en attente de publication.

L'**article 26** a permis au ministre chargé de l'énergie de restreindre, de suspendre ou de réquisitionner les installations de production d'électricité utilisant du gaz naturel, en cas de menace sur la sécurité d'approvisionnement en gaz ou en électricité (article L. 143-6-1 du code de l'énergie).

Un décret en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de l'article, notamment sa durée, qui ne peut excéder quatre ans à compter de la promulgation de la loi.

Ce décret en Conseil d'État n'a pas encore été pris.

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'**article 27** consiste en plusieurs solutions de simplification à destination des installations de production de biogaz, issues des préconisations de la mission sénatoriale sur la méthanisation<sup>1</sup>.

La prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)<sup>2</sup> doit identifier les mesures de soutien nécessaires pour accélérer et développer les projets de production de biogaz et de toute autre forme de gaz renouvelable (article L. 141-2 du code de l'énergie).

Il conviendra de compléter en ce sens le **décret n° 2020-456 du 21 avril 2020** relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

De plus, les renforcements nécessaires à l'injection dans le réseau du gaz renouvelable, dont le biogaz, ou du gaz bas-carbone, doivent associer les autorités concédantes de la distribution publique de gaz (article L. 453-9 du code de l'énergie).

Un décret, pris après avis de la CRE, doit préciser ces modalités d'association.

Aussi faudra-t-il faire évoluer en ce sens le **décret n° 2019-665 du 28 juin 2019** relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit.

En effet, l'article D. 453-21 du code de l'énergie prévoit à ce stade que ces autorités soient consultées, et non associées, au zone de raccordement des installations de production biogaz à un réseau de gaz naturel, élaboré par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

Autre point, l'autorité administrative doit informer sans délai le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation, de déclaration ou

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 872 (2020-2021), déposé le 29 septembre 2021, Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ?.

<sup>2</sup> Il est également prévu que les prochains schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (article L. 222-1 du code de l'environnement) et plan climat-air-énergie territoriaux (article L. 229-6 du même code) comportent des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz, à compter de leur prochain renouvellement.

d'enregistrement d'une installation de biogaz ou de ses ouvrages connexes (article L. 446-57 du code de l'énergie).

Un décret en Conseil d'État doit définir ces installations et ouvrages.

Ce décret est en attente de publication.

Dans le même esprit de simplification, un portail national du biogaz doit constituer, pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux différents documents de planification (article L. 446-58 du code de l'énergie).

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

Ce décret en Conseil d'État n'a pas été pris.

Enfin, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'État peut instituer, pour les porteurs de projets d'installations de production de gaz renouvelable, dont le biogaz, ou de gaz bas-carbone, un guichet unique rassemblant les services chargés de l'instruction des autorisations relevant de la compétence des administrations de l'État, de ses établissements publics administratifs ou d'organismes et de personnes de droit public ou de droit privé chargés par lui d'une mission de service public administratif (VII de l'article 27).

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, doit déterminer les modalités d'application de cette expérimentation, dont la date de son entrée en vigueur.

Ce décret en Conseil d'État est en attente de publication.

L'**article 28** a renforcé l'information précontractuelle sur le prix des offres de fourniture de gaz et d'électricité dont le prix est indexé sur les cours de marché sur une périodicité n'excédant pas un trimestre.

Un arrêté doit préciser notamment cette périodicité.

Cet arrêté n'a pas encore été pris.

L'**article 37** a permis de réattribuer les volumes de l'Arenh du fournisseur défaillant ou dont l'autorisation a été suspendue ou retirée vers le fournisseur de secours (article L. 333-3 du code de l'énergie).

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris sur proposition de la CRE, doit déterminer les conditions et les modalités de ce transfert.

Cet arrêté est en attente de publication.

(d) Les demandes de rapport

#### **7 articles portent sur des évaluations :**

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année ([article 25](#)) ;

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie, qui offre la possibilité de restreindre, de suspendre ou de réquisitionner une installation, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures et

devant être remis aux comités régionaux de l'énergie, avant le 1<sup>er</sup> mars de chaque année (article 26) ;

- le rapport sur l'opportunité d'étendre le critère du bilan carbone aux dispositifs de soutien à la production de biogaz attribués en guichet ouvert (II de l'article 27) ;

- le rapport sur le bilan de l'expérimentation du guichet unique pour les porteurs de projet d'installation de production de gaz renouvelable, six mois avant la fin de cette expérimentation (VII de l'article 27) ;

- le rapport visant à mettre en place un dispositif national d'effacement volontaire et rémunéré des consommations d'électricité à destination des particuliers, devant être remis dans un délai de 4 mois à compter de la promulgation de la loi (article 42) ;

- le rapport évaluant le niveau d'exposition des collectivités territoriales et de leurs groupements aux hausses des prix et l'opportunité de renforcer les mesures fiscales, budgétaires et tarifaires pour les accompagner en tant que consommateurs finals d'énergie, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 43) ;

- le rapport sur la résilience et l'approvisionnement des systèmes énergétiques dans les Outre-mer, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 48).

À ce stade, **aucun de ces rapports n'ont été remis.**

**Les rapports sur l'extension du bilan carbone, l'institution d'un guichet unique, l'application d'un dispositif d'effacement ou encore l'exposition des collectivités territoriales aux hausses des prix ont été adoptés avec l'appui du rapporteur : aussi doivent-ils être rapidement transmis.**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....	179
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	183
B. DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES .....	188
1. <i>Défense et forces armées</i> .....	188
2. <i>Affaires étrangères</i> .....	188





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 2021-2022** – soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022. Il étudie également **les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2023** pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

Pour la session parlementaire 2021-2022, 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 2021-2022, le Sénat a adopté en séance publique **18 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° 2022-272 du 28 février 2022 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée au cours de la session concernée.

## A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

### 1. Le stock des lois suivies par la commission

Au cours de la session 2021-2022, la loi n° 2022-272 du 28 février visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée. Toutefois, celle-ci, d'application directe, ne prévoit aucune mesure d'application.

À la date du 31 mars 2023, 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, ainsi que la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

#### *a) Les lois totalement applicables*

Dans le stock des lois adoptées antérieurement à la session 2021-2022, 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 précédente.

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 2023, totalement applicable.

Plusieurs décrets prévus par la loi avaient été adoptés dès la fin de la période précédente :

- Le décret n° 2021-1071 du 12 août 2021 portant modification du décret n° 2013-1154 créant un Conseil national du développement et de la solidarité internationale. Il précise la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Le décret du 30 décembre 2021, portant approbation des statuts de la société Expertise France.

Les décrets suivants ont été adoptés avant la période de référence du 31 mars 2023 :

- Le décret n° 2022-571 du 19 avril 2022, 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 n° 2022-787 du 6 mai 2022 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.

Toutefois, plus d'un an et demi après la promulgation de cette loi, et malgré la publication de ce décret, cette commission, qui doit être composée d'un collège de parlementaires et d'un collège de personnalités qualifiées, n'a toujours pas été mise en place.

C'est un sujet que la commission suit attentivement. Les co-rapporteurs de la commission ont d'ailleurs écrit à la ministre de l'Europe et des affaires étrangères un courrier en date du 5 avril, lui demandant de leurs indiquer quelles sont les perspectives pour cette mise en place et, le cas échéant, quelles sont les circonstances qui la bloquent encore.

Enfin, l'ordonnance n° 2022-533 définissant la nature, les conditions et les modalités d'octroi par le Gouvernement de privilèges, immunités et facilités à des organisations internationales, des agences décentralisées de l'Union européenne et à certaines associations ou fondations, autorisée par l'article 13 de la loi, a bien été prise le 13 avril 2022 et déposée au Sénat le 1er juin 2022.

Pour ces deux lois, la commission continue d'assurer le suivi des rapports demandés au Gouvernement.

#### *b) Les lois partiellement applicables*

Au 31 mars 2022, dans le **stock antérieur**, on comptait **une loi partiellement applicable avec un taux d'application relativement élevé** (le même que pour les sessions précédentes). Il s'agit de 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*).

## **2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale**

Au cours de la session 2021-2022, **la loi n° 2022-272 du 28 février visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation**, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a été promulguée.

Elle est issue de la proposition de loi n° 234 (2021-2022) de Mme Samantha CAZEBONNE et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 30 novembre 2021.

Toutefois, celle-ci, d'application directe, ne prévoit aucune mesure d'application.

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte donc 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.

Le rapport présentant le bilan opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures dans le cadre de l'information annuelle du Parlement sur les opérations extérieures et les missions intérieures en cours (article 4 de la loi) a également été déposé.

Enfin, le rapport annuel d'activité de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes prévu à l'article 34 de la LPM, a enfin été déposé au Sénat le 9 juin 2022. Ce rapport rend 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 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<sup>er</sup> 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.

En revanche, 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, alors que le délai prévu par la loi est expiré (6 août 2022).

La loi prévoit également trois rapports au Parlement qui doivent être présentés à échéance régulière :

Le rapport sur la stratégie de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales (article 3) qui doit être présenté chaque année avant le 1<sup>er</sup> juin a été déposé le 1<sup>er</sup> août 2022.

En revanche, le rapport annuel de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement prévu à l'article 12 de la LPM n'a pas été déposé, mais cela s'explique par le fait que la mise en place effective de la commission n'a toujours pas eu lieu (voir intra page 4).

Enfin, un rapport sur les experts techniques internationaux français, qui doit être présenté tous les deux ans (article 11), et dont le délai de dépôt n'est pas encore expiré.

## **5. Les avis et rapports d'information publiés par la commission**

Au cours de la session 2021-2022, la commission a rendu **11 avis rapports ou avis budgétaires**. En effet, 5 d'entre eux ont été publiés sous la forme de rapports d'information, compte tenu du rejet du projet de loi de finances.

Lors de cette période, la commission a adopté **3 rapports d'information et un rapport présentant l'avis de la commission sur les contrats d'objectifs et de moyens d'une grande institution**.

On rappelle que la commission avait publié 6 rapports d'information au cours de la précédente session, 11 rapports d'information au cours de la session 2019-2020, 7 rapports d'information au cours de la session 2018-2019, et 7 rapports d'information au cours de la session 2017-2018.

**Les rapports d'information de la session 2021-2022 ont porté sur les thèmes suivants :**

- « Amis, alliés mais pas alignés - pour des relations transatlantiques équilibrées », rapport n° 764 (2021-2022) du 6 juillet 2022 par M. Pascal ALLIZARD, Mme Hélène CONWAY-MOURET et M. André GATTOLIN ;

- « Quel avenir pour le corps diplomatique ? », rapport d'information n° 777 (2021-2022) du 13 juillet 2022, par MM. Jean-Pierre GRAND et André VALLINI. Ce rapport a fait l'objet d'une couverture médiatique particulièrement importante. Il constitue également un travail de référence pour les États généraux de la diplomatie initiés ensuite par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

- « La France face au jeu des puissances en Méditerranée », rapport n° 899 (2021-2022) du 27 septembre 2022, par Mmes Catherine DUMAS et Isabelle RAIMOND-PAVERO.

S'y est ajouté un rapport présentant l'avis de la commission sur les contrats d'objectifs et de moyens d'une grande institution :

- « Projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (2021-2023) » rapport n° 305 (2021-2022) du 15 décembre 2021 par 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 ne suit plus l'application réglementaire 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 est dorénavant totalement applicable**, comme indiqué lors du précédent bilan. En revanche, la commission reste très attentive à son exécution sur le plan budgétaire et continue de suivre le dépôt régulier des rapports au Parlement.

### **2. Affaires étrangères**

#### *a) L'année parlementaire 2021-2022*

Au cours de la session 2021-2022, la loi n° 2022-272 du 28 février 2022 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation a été promulguée. Cette loi est d'application directe et ne prévoit pas de mesure réglementaire.

#### *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.

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.

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.

Comme indiqué précédemment, **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 2023, totalement applicable**, bien que la commission d'évaluation de l'aide publique au développement ne soit toujours pas mise en place.





**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>191</b>
A. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE.....	197
B. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1 <sup>ER</sup> OCTOBRE 2020.....	202
C. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2021-2022 .....	209



La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022.

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales, quatorze lois<sup>1</sup>** ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2021-2022** :

- loi n° 2021-1484 du 15 novembre 2021 visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu parue au JO n° 0266 du 16 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 parue au JO n° 0284 du 7 décembre 2021 ;

- loi n° 2021-1678 du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer parue au JO n° 0294 du 18 décembre 2021 ;

- loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles parue au JO n° 0294 du 18 décembre 2021 ;

- loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 parue au JO n° 0299 du 24 décembre 2021 ;

- loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle parue au JO n° 0300 du 26 décembre 2021 ;

- loi n° 2022-53 du 24 janvier 2022 visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 parue au JO n° 0020 du 25 janvier 2022 ;

- loi n° 2022-139 du 7 février 2022 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 parue au JO n° 0032 du 8 février 2022 ;

- loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants parue au JO n° 0032 du 8 février 2022 ;

---

<sup>1</sup> S'y ajoutent deux lois pour lesquelles la commission des affaires sociales a été saisie pour avis, avec une délégation au fond sur plusieurs articles : 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 parue au JO n° 0044 du 22 février 2022 et loi n° 2022-172 du 14 février 2022 parue au JO n° 0038 du 15 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

- loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français parue au JO n° 0047 du 25 février 2022 ;

- loi n° 2022-297 du 2 mars 2022 relative au monde combattant parue au JO n° 0052 du 3 mars 2022 ;

- loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement parue au JO n° 0052 du 3 mars 2022 ;

- loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale parue au JO n° 0062 du 15 mars 2022 ;

- loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale parue au JO n° 0062 du 15 mars 2022.

S'y ajoute également **une loi** adoptée définitivement au cours de la **session extraordinaire**, le 5 août 2022 : la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat parue au JO n° 0189 du 17 août 2022.

Ce sont donc **quinze lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022**, soit **plus du double** que lors des deux sessions précédentes.

**Nombre de lois promulguées  
après examen au fond par la commission des affaires sociales  
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire**

2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
8	10	7	7	15

Cinq de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental, neuf 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 **six avis budgétaires**.

De plus, quatre 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 2022 :

- la proposition de loi tendant à créer un droit de visite pour les malades, les personnes âgées et handicapées qui séjournent en établissements ;

- la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale ;
- la proposition de loi tendant à renforcer l'universalité des allocations familiales ;
- la proposition de loi relative à l'innovation en santé.

Enfin, la commission a adopté **douze rapports d'information**, dont deux au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

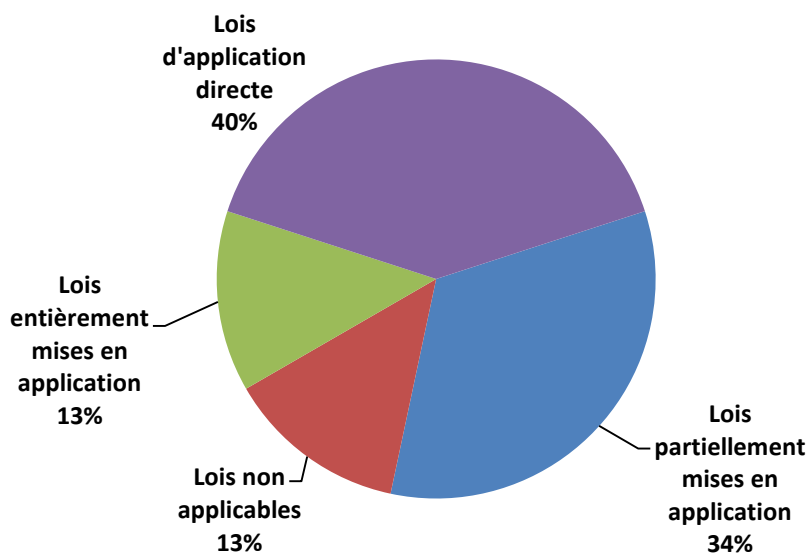
#### A. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

##### 1. 53 % des lois sont totalement applicables six mois après la fin de l'année parlementaire 2021-2022

Sur les quinze lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2021-2022, **six étaient d'application directe** et **deux sont entièrement mises en application**, au 31 mars 2023.

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **53 % pour 2021-2022**.

Mise en application des lois promulguées  
du 1<sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2022



Source : Commission des affaires sociales

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.

## 2. Un taux de mise en application en baisse

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2021-2022, **191 mesures d'application** étaient attendues contre 196 en 2020-2021. Il s'agit d'un nombre de mesures d'application attendues comparable aux sessions précédentes.

### Taux de mise en application des lois au 31 mars de l'année N+1<sup>1</sup>

Année parlementaire	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
Nombre de mesures attendues	73	242	194	165	196	191
Nombre de mesures prises	53	155	124	79	134	116
Nombre de mesures à prendre	20	87	70	86	62	75
Taux de mise en application	73 %	64 %	64 %	48 %	68 %	<b>61 %</b>

Au 31 mars 2023, **116 mesures** avaient été prises, soit un **taux d'application de 61 %**.

Ce taux d'application est **en baisse** par rapport à celui observé lors de la session précédente (68 %) et est **inférieur à la moyenne** des taux observés lors des sessions antérieures, exception faite de la session 2020-2021, marquée par la pandémie de covid-19, où le taux avait été historiquement bas, à 48 %.

**À elle seule, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2022 appelle 105 mesures réglementaires**, soit 55 % de l'ensemble des mesures. 68 d'entre elles ont été prises, soit un taux de mise en application de 65 %, bien moins élevé que celui de la LFSS pour 2021 à la même période (79 %).

**Si l'on ne tient pas compte de cette loi, le taux d'application s'élève à 56 %.**

---

<sup>1</sup> À l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise.



**Taux de mise en application des lois au 31 mars 2023 hors arrêtés**

À la différence du **secrétariat général du Gouvernement (SGG)**, 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 Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), donc en excluant les arrêtés, **le taux d'application s'élève à 65 %** (98 décrets publiés sur les 151 prévus).

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022**

	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2021-1678 du 17/12/2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer	3	2	67 %
Loi n° 2021-1754 du 23/12/2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022	105	68	65 %
Loi n° 2021-1774 du 24/12/2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle	9	5	56 %
Loi n° 2022-140 du 07/02/2022 relative à la protection des enfants	30	11	37 %
Loi n° 2022-1158 du 16/08/2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat	37	25	68 %

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2021-2022 **s'améliorent**, puisque **65 % de ceux publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, contre 35 % pour les lois promulguées durant la session 2020-2021. Par ailleurs, 88 % 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	75	65 %
de plus de 6 mois à 1 an	27	23 %
de plus de 1 an à 2 ans	14	12 %

### 3. L'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 12 % du total des mesures attendues.

Le **taux de mise en application de ces mesures est de 55 %**, soit un taux légèrement inférieur au taux global de mise en application (61 %). Ce taux est en amélioration : il n'était que de 16 % pour la session 2020-2021.

#### Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2021-2022 (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	16	12	13	4	116
Mesures restant à prendre	47	5	10	12	1	75
Total	118	21	22	25	5	191
% du total général	62 %	11 %	12 %	13 %	3 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	60 %	76 %	55 %	52 %	80 %	61 %

Comme indiqué *supra*, une loi définitivement adoptée lors de cette session est issue d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale** : la loi n° 2022-297 du 2 mars 2022 relative au monde combattant, dont l'auteure est Mme Jocelyne Guidez. Ce chiffre est dans la lignée des années précédentes.

#### 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
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2
2019-2020	3	3	1
2020-2021	1	5	1
2021-2022	5	9	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, **huit lois** promulguées en 2021-2022 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées **après engagement de la procédure accélérée**.

Trois d'entre elles sont d'application directe, deux sont applicables, et trois nécessitent toujours des mesures d'application :

- loi n° 2021-1484 du 15 novembre 2021 visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu (*applicable*) ;

- loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2022-139 du 7 février 2022 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 (*d'applicabilité directe*) ;

- loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français (*applicable*) ;

- loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (*d'application directe*) ;

- loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (*d'applicabilité directe*) ;

- loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat (*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 **27 rapports** demandés par les lois promulguées sur la période couverte par la présente note, **aucun n'a été remis** à la date du 31 mars. Il est néanmoins à préciser que la date de remise de ces rapports prescrite par la loi est parfois postérieure.

## **B. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2020**

### **1. 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 (adoptée avant le 1<sup>er</sup> octobre 2021)**

La loi du 2 août 2021 pour renforcer la prévention en santé au travail, entrée en vigueur le 31 mars 2022, était encore peu appliquée lors de l'élaboration du dernier rapport sur l'application des lois : son taux d'application n'était que de 27 % au 31 mars 2022 et atteignait 51 % au 28 avril 2022.

De nouvelles mesures d'application sont intervenues depuis un an, permettant à cette loi de présenter un **taux d'application de 73 %**.

a) *Le renforcement de la prévention au sein des entreprises*

- (1) Les modalités de conservation et de mise à disposition du document unique : une application problématique

L'**article 3** de la loi du 2 août 2021 a consacré dans la loi l'existence du document d'évaluation des risques professionnels (Duerp), dont il a rénové le contenu et fixé les conditions d'élaboration, de conservation et de mise à disposition.

À l'initiative du Sénat, cet article a introduit le **principe d'un dépôt dématérialisé du Duerp et de ses mises à jour**, afin de garantir la pérennité de leur conservation et de leur mise à disposition, **au moyen d'un portail numérique géré par les organisations professionnelles d'employeurs**.

Le **décret du 5 avril 2022** pris pour l'application de ce dispositif<sup>1</sup> a prévu que les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel transmettent au ministre du travail, **au plus tard le 31 mai 2022**, leur **proposition conjointe de cahier des charges** du déploiement et du fonctionnement du portail numérique ainsi que les statuts de l'organisme gestionnaire en vue de leur agrément par arrêté. Il a fixé au **30 septembre 2022** le délai à l'issue duquel, en l'absence d'agrément délivré par le ministre du travail, ces éléments pourront être fixés par décret en Conseil d'État.

En application de ces dispositions, **le Medef, la CPME et l'U2P ont transmis au ministère du travail une proposition conjointe** énumérant une série d'exigences en matière de confidentialité, de sûreté et de sécurité des données dans le cadre du dispositif de dépôt dématérialisé sur un portail numérique. Toutefois, **ce document n'a pas pu être agréé en l'état** car il ne définit ni les modalités de déploiement du portail, ni les statuts de l'organisme gestionnaire. Les organisations patronales y indiquent en effet qu'elles « *ne seront pas en mesure de garantir la gestion du portail dans le respect des dispositions législatives et réglementaires* » et proposent que cette mission soit confiée à un opérateur public.

Malgré la carence des partenaires sociaux, **le Gouvernement n'a pas pris de décret en Conseil d'État afin de définir le cahier des charges du portail numérique** au regard des difficultés d'application soulevées par les organisations patronales.

En revanche, le ministre du travail a chargé l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) d'« *expertiser les conditions de conservation et de mise à disposition des Duerp* » et, le cas échéant, de « *formuler des propositions alternatives qui ne dérogent pas à une gestion, qu'elle qu'en soit le mode, par les partenaires sociaux, et permettant d'atteindre l'objectif de traçabilité collective prévu par l'ANI* ».

**Cette mission est en cours et pourrait aboutir à des propositions nécessitant une modification de la loi.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-487 du 5 avril 2022 relatif au cahier des charges du déploiement et du fonctionnement du portail numérique de conservation du document unique d'évaluation des risques professionnels et aux statuts de l'organisme gestionnaire du portail.

(2) L'entrée en application du passeport de prévention

L'article 6 de la loi du 2 août 2021 a institué un **passeport de prévention** permettant de recenser l'ensemble des certifications acquises par le travailleur en matière de santé et de sécurité au travail.

Appelé à déterminer les modalités de mise en œuvre du passeport de prévention et de sa mise à la disposition de l'employeur en application de l'article L. 4141-5 du code du travail, le comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) s'est prononcé par une **délibération du 13 juillet 2022**.

Cette **délibération a été approuvée par un décret du 29 décembre 2022**<sup>1</sup>, à l'exception des dispositions qui prévoient un arrêté pour fixer, d'une part, les modalités et conditions d'accès au passeport et, d'autre part, les informations recensées dans le passeport de prévention. Ce décret précise en outre que la notification électronique automatique prévue par le CNPST ne s'applique qu'aux formations organisées à l'initiative de l'employeur.

Le décret précise enfin que le salarié peut donner son accord pour un accès, total ou partiel, par son employeur, au passeport le concernant, ou lui refuser cet accès. Les modalités de cet accord et les conditions de cet accès **doivent être précisées par arrêté du ministre chargé du travail**.

Sous cette réserve, ce dispositif est donc désormais applicable.

*b) Le renforcement du cadre applicable aux services de prévention et de santé au travail*

(1) La définition du cahier des charges national de la procédure d'agrément

L'article 11 de la loi du 2 août 2021 a donné une base légale au **principe de l'agrément par l'autorité administrative** des services de prévention et de santé au travail.

Comme le prévoit cet article, **un décret du 15 novembre 2022 a défini le cahier des charges national de cet agrément**<sup>2</sup>. Ce cahier des charges contient une série de critères relatifs à la gouvernance et au pilotage des SPST, à la qualité de l'offre de services, à la contribution des SPST à la mise en œuvre de la politique de santé au travail, à la mise en œuvre de la pluridisciplinarité ainsi qu'à la couverture par les SPST des besoins des entreprises et de l'ensemble des secteurs géographiques, professionnels ou interprofessionnels<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1712 du 29 décembre 2022 relatif à l'approbation de la délibération du comité national de prévention et de santé au travail du conseil d'orientation des conditions de travail fixant les modalités de mise en œuvre du passeport de prévention et de sa mise à la disposition de l'employeur.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1435 du 15 novembre 2022 relatif à l'agrément et aux rapports d'activité des services de prévention et de santé au travail.

<sup>3</sup> Art. D. 4622-49-1 du code du travail.

(2) L'entrée en vigueur retardée 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 cette certification devaient être définis, sur la proposition du CNPST, par un décret publié le 30 juin 2022 au plus tard. Ce décret a finalement été pris le **20 juillet 2022**<sup>1</sup>.

**Ce cahier des charges doit encore être fixé par un arrêté du ministre du travail.** Les dispositions du décret entreront en vigueur à la date de publication de cet arrêté et au plus tard le **1<sup>er</sup> mai 2023**.

À compter de cette entrée en vigueur, les SPSTI disposeront d'un **délai de deux ans** pour obtenir leur certification.

Par ailleurs, un **décret du 30 novembre 2022** a défini, après avis du CNPST, les référentiels et les principes guidant l'élaboration du cahier des charges de certification des **services de santé au travail en agriculture**<sup>2</sup>. Ce cahier des charges sera fixé par arrêté du ministre de l'agriculture. Les dispositions du décret entreront en vigueur le lendemain de la date de publication de cet arrêté et au plus tard le 1<sup>er</sup> mai 2023.

(3) L'entrée en vigueur différée de l'encadrement de la tarification des SPSTI

Un amendement sénatorial avait prévu, à l'**article 13** de la loi du 2 août 2021, 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** définie par la loi, conformément à la position des partenaires sociaux exprimée dans l'accord national interprofessionnel (ANI) conclu le 10 décembre 2020.

Le **décret du 30 décembre 2022** est venu préciser les conditions dans lesquelles cet encadrement pourra s'appliquer<sup>3</sup>. Il entrera en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2025**.

Il dispose que le coût moyen de l'ensemble socle de services, défini pour chaque SPSTI, est calculé de la manière suivante<sup>4</sup> :

*Charges d'exploitation de l'ensemble socle de services*

*Nombre de travailleurs suivis pour lesquels une cotisation a été facturée pendant l'année*

Un arrêté du ministre du travail fixera chaque année le coût moyen national de l'offre socle de services, correspondant au montant moyen du coût défini ci-dessus<sup>1</sup>. Il sera publié au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2024 en vue de l'entrée en vigueur du décret.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1031 du 20 juillet 2022 relatif aux référentiels et aux principes guidant l'élaboration du cahier des charges de certification des services de prévention et de santé au travail interentreprises.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1510 du 30 novembre 2022 relatif aux référentiels et aux principes guidant l'élaboration du cahier des charges de certification des services de santé au travail en agriculture.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1749 du 30 décembre 2022 relatif au financement des services de prévention et de santé au travail interentreprises.

<sup>4</sup> Art. D. 4622-27-4 du code du travail.

Le montant de la cotisation versée pour chaque travailleur au SPSTI **devra, en principe, être compris entre 80 % et 120 % du coût fixé par cet arrêté**<sup>2</sup>. Certains motifs précisés par le décret permettront toutefois à l'assemblée générale du SPSTI d'approuver un montant supérieur à la borne haute des cotisations. Un SPSTI disposant d'un agrément valide d'une durée de 5 ans et percevant un montant total de cotisations supérieur à ses charges d'exploitation pourra également fixer un niveau de cotisation inférieur à la borne basse.

(4) Les obligations de publicité des SPSTI

En application de l'**article 14**, le décret précité du 15 novembre 2022 a précisé la **liste des documents que chaque SPSTI doit communiquer** à ses adhérents ainsi qu'au comité régional de prévention et de santé au travail (CRPST) et rendre publics. Ces documents sont :

- les résultats de la dernière certification du SPSTI ;
- son projet de service pluriannuel ;
- son offre de service spécifique à destination des travailleurs indépendants<sup>3</sup>.

(5) L'adaptation du cadre aux services de santé au travail en agriculture

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 les services de sécurité et de santé au travail en agriculture (services SST), qui restent soumis à des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques.

**Les décrets suivants ont ainsi spécifiquement tiré les conséquences de la réforme des SPST pour ces services :**

- le **décret n° 2022-1163 du 18 août 2022** définit l'**ensemble socle de services** que doivent mettre en œuvre les services SST en agriculture ;

- le **décret n° 2022-1510 du 30 novembre 2022** fixe les référentiels et les principes guidant l'élaboration du cahier des charges de **certification des services SST en agriculture** (*cf. supra*) ;

- le **décret n° 2022-1752 du 28 décembre 2022** précise les nouveaux critères d'octroi et de renouvellement de l'**agrément des services SST en agriculture** dans un cahier des charges national ainsi que les conditions de retrait ou de réduction de la durée de l'agrément. De plus, il fixe la liste des documents qui doivent être transmis aux entreprises cotisantes et rendus publics par les services SST ainsi que les modalités de transmission aux autorités publiques de données d'activité et de gestion de ces services.

---

<sup>1</sup> Art. D. 4622-27-5 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. D. 4622-27-6 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. D. 4622-47-1 du code du travail.



**Plusieurs décrets concernant le régime agricole restent cependant attendus :**

- un décret simple sur la **prise en compte des salariés multi-employeurs** : selon les informations transmises par le ministère de l'agriculture, le bureau de la CCMSA a été saisi du projet de décret, ce qui permet d'envisager une publication dans les prochaines semaines ;

- un décret en Conseil d'État sur la **formation et l'exercice des médecins praticiens correspondants** : le ministère de l'agriculture indique que ce texte est en cours de finalisation ;

- un décret modifiant le code de la santé publique sur le dossier médical en santé au travail ;

- un décret en Conseil d'État permettant, à titre expérimental, d'ouvrir la prescription d'arrêts de travail, de soins, d'examen ou de produits de santé par des médecins du travail : aucun texte réglementaire n'a été publié pour appliquer cette mesure (*cf. infra*) ;

- des décrets sur le portail numérique permettant la mise à disposition des Duerp.

*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 SPST à des fins de prévention de la désinsertion professionnelle. Le IV de cet article fixe au **1<sup>er</sup> janvier 2024** l'entrée en vigueur de ses dispositions.

Alors que le secrétariat général du Gouvernement envisageait la publication des décrets d'application de cet article en octobre 2022, **ceux-ci n'ont pas encore été pris**.

(2) L'inapplication de la mutualisation du suivi des salariés en cas de pluralité d'employeurs

**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**.

*d) L'organisation de la médecine du travail et de l'équipe pluridisciplinaire*

(1) Les conditions d'alimentation, de consultation et de conservation du dossier médical en santé au travail

En application de **l'article 16** de la loi du 2 août 2021, un **décret en Conseil d'État en date du 15 novembre 2022**, pris avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), a précisé les **règles encadrant le dossier médical**

**en santé au travail (DMST)<sup>1</sup>**, notamment son format, son contenu, les conditions dans lesquelles les professionnels de santé en charge du suivi individuel du travailleur peuvent l'alimenter et le consulter, les droits d'accès du travailleur à son DMST et les conditions de sa transmission lorsqu'un travailleur relève de plusieurs SPST ou cesse de relever d'un de ces services.

Il dispose que le DMST doit être conservé par le SPST pendant une durée de **quarante ans** à compter de la date de la dernière visite du titulaire, dans la limite d'une durée de dix ans à compter de la date de son décès<sup>2</sup>.

(2) La mise en place retardée des médecins praticiens correspondants

**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 devait entrer en vigueur à compter d'une date fixée par décret, et **au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023**.

**Toutefois, les textes réglementaires d'application attendus n'ont toujours pas été publiés à ce jour.** Il s'agit :

- d'un décret en Conseil d'État déterminant les modalités d'application de ce dispositif ;

- d'un arrêté des ministres chargés du travail et de la santé définissant le modèle de protocole de collaboration entre le SPSTI et le médecin praticien correspondant.

En outre, chaque directeur général d'ARS devra, pour permettre l'application de la mesure, 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.

(3) L'inapplication 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.

**Le décret en Conseil d'État qui doit déterminer les modalités de cette expérimentation n'a toujours pas été publié à ce jour.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1434 du 15 novembre 2022 relatif au dossier médical en santé au travail.

<sup>2</sup> Art. R. 4624-45-9 du code du travail.

(4) La définition de la formation spécifique des infirmiers de santé au travail

L'article 34 a consacré dans la loi le **statut d'infirmier de santé au travail (IST)**.

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 ainsi exercer dans un SPST sous réserve de disposer d'une **formation spécifique en santé au travail**.

Cette formation a été définie par le **décret en Conseil d'État du 27 décembre 2022<sup>1</sup>**, dont les dispositions sont **entrées en vigueur le 31 mars 2023**.

Ce décret précise notamment que la formation spécifique des IST est acquise par la justification :

- d'un parcours de formation d'un minimum de **240 heures d'enseignements théoriques** ;

- d'un stage de **105 heures de pratique professionnelle** en santé au travail.

Un **arrêté ministériel du 30 janvier 2023** a précisé les modalités d'organisation et d'évaluation de la formation<sup>2</sup>.

### **C. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2021-2022**

#### **1. Loi n° 2021-1575 du 6 décembre 2021 relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé parue au JO n° 284 du 7 décembre 2021**

La loi du 6 décembre 2021 a institué un **comité d'évaluation des textes encadrant l'accès au marché du travail des personnes atteintes de maladies chroniques**, et ce pour une durée de trois ans.

Ce comité a pour missions de :

1° De **recenser l'ensemble des textes nationaux ou internationaux relatifs à l'accès à une formation ou à un emploi des personnes atteintes d'une maladie chronique** ;

2° D'évaluer la pertinence de ces textes au regard des risques et sujétions liés aux formations, fonctions ou emplois accessibles ainsi que des traitements possibles ;

3° De **proposer leur actualisation** en tenant compte notamment des évolutions médicales, scientifiques et technologiques ;

4° De formuler des propositions visant à améliorer l'accès à certaines professions des personnes souffrant de maladies chroniques.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1664 du 27 décembre 2022 relatif à la formation spécifique des infirmiers de santé au travail.

<sup>2</sup> Arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux modalités d'organisation et d'évaluation de la formation spécifique des infirmiers de santé au travail.

La composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement étaient appelées à être précisées par décret. Celui-ci a été publié en avril 2022<sup>1</sup>, soit plus de quatre mois après l'adoption définitive de la loi, et **les membres du comité finalement désignés par arrêté le 29 juin 2022<sup>2</sup>**.

M. François Schechter, inspecteur général des affaires sociales, a été désigné président de comité qui, aux termes du décret précité, doit se réunir deux fois par an.

La loi du 6 décembre 2021 prévoit également que le **comité adresse chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport sur l'avancée de ses travaux** et sur les évolutions constatées des réglementations relatives à l'accès à certaines formations ou professions.

À cette date, malgré une sollicitation adressée au Gouvernement en ce sens, **aucun état des travaux du comité et partant aucune recommandation d'évolution législative n'ont été transmis au Parlement**.

## **2. Loi n° 2021-1678 du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer parue au JO n° 294 du 18 décembre 2021**

Cette loi, issue d'une proposition de loi de la députée Béatrice Descamps, n'appelait que deux mesures d'application qui ont partiellement été prises.

*a) La création d'un congé spécifique pour les parents lors de l'annonce de la maladie chronique de leur enfant*

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 décembre 2021 a prévu la création d'un **nouveau congé** pour événement familial, d'une durée de deux jours, **au bénéfice des salariés et agents publics dont l'enfant est atteint d'une maladie chronique nécessitant un apprentissage thérapeutique ou d'un cancer**, au moment de l'annonce de cette pathologie.

La **liste des pathologies chroniques ouvrant droit à ce congé** a été fixée par le **décret n° 2023-215 du 27 mars 2023** et comprend :

- les **maladies chroniques prises en charge en tant qu'affections de longue durée** (ALD) au titre des articles D. 160-4<sup>3</sup> et R. 160-12<sup>4</sup> du code de la sécurité sociale ;
- les **maladies rares** répertoriées dans la nomenclature *Orphanet* ;
- les **allergies sévères** donnant lieu à la prescription d'un traitement par voie injectable<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-606 du 22 avril 2022 relatif à la composition, au fonctionnement et à l'organisation du comité d'évaluation des textes encadrant l'accès au marché du travail des personnes atteintes de maladies chroniques.

<sup>2</sup> Arrêté du 29 juin 2022 portant nomination au comité d'évaluation des textes encadrant l'accès au marché du travail des personnes atteintes de maladies chroniques.

<sup>3</sup> Cet article contient la liste des ALD susceptibles d'ouvrir droit à la suppression de la participation des assurés sociaux aux tarifs servant de base au calcul des prestations en nature de l'assurance maladie.

<sup>4</sup> Cet article définit les ALD « hors liste » donnant droit à la suppression de la participation de l'assuré.

**Un second décret est en attente de publication pour le volet fonction publique.**

*b) L'amélioration des conditions de passage des examens nationaux par les élèves bénéficiant d'un projet d'accueil individualisé*

**L'article 6** tend à faciliter le passage des épreuves d'examens par les élèves disposant d'un projet d'accueil individualisé (PAI) en prévoyant que ce document doit être préalablement communiqué au centre d'examen.

Le **décret n° 2022-1155 du 12 août 2022** a précisé les conditions d'application de ce dispositif<sup>2</sup>, le rendant ainsi applicable.

Le même décret a complété les dispositions de la loi en prévoyant que les responsables légaux d'un élève atteint d'une pathologie chronique ou d'un cancer et connaissant une hospitalisation ou une absence prolongée du milieu scolaire peuvent demander un temps d'échange spécifique à la préparation du retour de l'élève avec l'école ou l'établissement scolaire<sup>3</sup>.

### **3. Loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles parue au JO n° 294 du 18 décembre 2021**

Aux termes de l'article 9 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite loi « Pacte », le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole est tenu de **déclarer l'activité professionnelle régulière de son conjoint** au sein de l'exploitation ou de l'entreprise agricole et **le statut choisi par ce dernier** parmi ceux de chef d'exploitation ou d'entreprise, de conjoint collaborateur et de salarié<sup>4</sup>.

À défaut de déclaration d'activité professionnelle, le conjoint ayant exercé une activité professionnelle de manière régulière au sein de l'exploitation ou de l'entreprise agricole est réputé l'avoir fait sous le statut de salarié. En outre, à défaut de déclaration de statut choisi, le chef d'exploitation ou d'entreprise agricole est réputé avoir déclaré que ce statut est celui de salarié.

L'article 4 de la loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles les plus faibles prévoyait la remise par le Gouvernement au Parlement, au terme d'un délai d'un an à compter de sa promulgation, **d'un rapport relatif à l'application de ces dispositions** et, en particulier, à la situation des personnes dont la situation professionnelle n'est pas déclarée et qui ne cotisent pas au régime agricole.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2023-215 du 27 mars 2023 fixant la liste des pathologies ouvrant droit à un congé spécifique pour les parents lors de l'annonce de la maladie chronique de leur enfant.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1155 du 12 août 2022 relatif au retour des élèves atteints de pathologie chronique ou de cancer en milieu scolaire et à leur accompagnement par un professionnel de santé dans le cadre des examens de l'enseignement scolaire – Article 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1155 du 12 août 2022 – Article 2.

<sup>4</sup> Article L. 321-5 du code rural et de la pêche maritime.

---

**Bien que 16 mois se soient écoulés depuis la promulgation de la loi, ce rapport n'a toujours pas été remis au Parlement.** Le Gouvernement estimait, lors de l'examen du texte au Sénat, que le délai d'un an ne lui permettrait pas d'analyser finement l'application des dispositions de l'article 9 de la loi « Pacte » et qu'il était extrêmement complexe de rendre compte de la situation de personnes dont l'activité professionnelle n'est pas déclarée<sup>1</sup>.

#### **4. Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 parue au JO n° 299 du 24 décembre 2021**

##### *a) Les recettes*

(1) Les dispositions relatives à l'unification du recouvrement social ont été rendues applicables (article 12)

(a) Les modalités de mise en œuvre du reversement des cotisations par les Urssaf sur la base des sommes dues ont été précisées

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>2</sup>, l'Urssaf Caisse nationale ne reverse plus aux organismes pour le compte desquels elle recouvre des cotisations et contributions sociales les sommes effectivement recouvrées, mais **les sommes dues par les assurés après application d'un taux forfaitaire représentatif des charges inévitables de non-recouvrement**<sup>3</sup>.

L'article 12 prévoit que ce taux soit fixé par attributaire ou catégorie d'attributaires, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, par arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget.

Aussi le décret n° 2022-136 du 5 février 2022 portant application du 5° de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale a-t-il déterminé **les modalités de calcul de la retenue**, laquelle a été fixée pour les différents organismes attributaires des sommes recouvrées par les Urssaf par :

- l'arrêté du 8 août 2022 fixant les taux de la retenue pour frais de non-recouvrement prévus au 5° de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale ;

- l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre 2022 fixant le taux de la retenue pour frais de non-recouvrement prévus au 5° de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale pour le reversement des cotisations destinées à la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN) ;

- l'arrêté du 28 mars 2023 fixant le taux de la retenue pour frais de non-recouvrement prévus au 5° de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale pour le reversement du solde de la taxe d'apprentissage destiné à la Caisse des dépôts et consignations.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 249 (2021-2022) fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricole les plus faibles par Mme Cathy Apourceau-Poly, sénatrice.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, article 18.

<sup>3</sup> Article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

En contrepartie du reversement des sommes dues, qui correspond *in fine* à un transfert d'une partie du risque de non-recouvrement au régime général, la loi dispose que **le produit des majorations de retard et pénalités dues par les redevables est réparti entre les branches de celui-ci** dans des conditions déterminées par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

L'arrêté du 11 mars 2022 relatif à la répartition du produit des majorations de retard et des pénalités dues par les redevables entre les branches du régime général de sécurité sociale pour 2022 a fixé la clé de répartition retenue pour l'exercice 2022. **Celle-ci est maintenue en 2023** aux termes de l'arrêté du 21 décembre 2022 relatif à la répartition du produit des majorations de retard et des pénalités dues par les redevables entre les branches du régime général de sécurité sociale pour 2023.

(b) Un comité de pilotage a organisé les travaux menés préalablement au transfert aux Urssaf du recouvrement des cotisations dues à la Cipav

Par ailleurs, ce même article 12 prévoit **le transfert aux Urssaf de l'activité de recouvrement de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (Cipav)** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, un décret devant déterminer, pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2022 au 30 juin 2023, les modalités d'organisation des travaux conduits par ces organismes en vue du transfert.

Le décret n° 2022-1322 du 14 octobre 2022 portant application de l'article 12 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a institué à cet effet **un comité de pilotage** chargé d'adopter un schéma directeur du projet de transfert.

Du reste, la loi permettait au pouvoir réglementaire de reporter par décret, dans la limite de deux ans, les dates d'entrée en vigueur de ses dispositions relatives au transfert du recouvrement, à celui des contrats de travail des salariés de la Cipav concernés et aux accords prévus dans cette perspective. **Le Gouvernement n'a toutefois par recouru à cette faculté.**

(2) L'avance des aides sociales et fiscales aux services à la personne a fait l'objet d'une mise en œuvre satisfaisante (article 13)

(a) Le plafond d'avance du crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été fixé

L'article 13 a **généralisé le versement immédiat des aides sociales et fiscales aux services à la personne**, expérimenté à partir de 2020, tout en prolongeant le cadre expérimental pour permettre la mise au point de certaines modalités de versement.

Dans ce cadre, le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile fait l'objet d'une avance, **dans la limite d'un plafond** devant être fixé par décret en fonction de la composition du foyer fiscal des personnes concernées.

---

<sup>1</sup> Article L. 225-1-5 du code de la sécurité sociale.

---

Le décret n° 2021-1935 du 31 décembre 2021 relatif aux aides constitutives d'un acompte de crédit d'impôt prévues à l'article 13 de la loi n° 2021-1754 du 31 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 et à l'expérimentation prévue à l'article 20 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 a fixé ce plafond annuel, par foyer fiscal, à :

- à **6 000 euros** dans le cas général<sup>1</sup>. Le décret n° 2022-1144 du 10 août 2022 portant application des articles L. 133-8-7 et L. 133-8-10 du code de la sécurité sociale a institué, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, une majoration de 750 euros par enfant à charge et au titre de chacun des membres du foyer fiscal âgé de plus de 65 ans ainsi qu'aux ascendants à charge âgés de plus de 65 ans et remplissant les conditions d'éligibilité à l'allocation personnalité d'autonomie (APA) et fixé le plafond total à **7 500 euros** ;

- et à **10 000 euros** pour les personnes invalides qui, étant absolument incapables d'exercer une profession, sont, en outre, dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie, ainsi que pour les personnes ayant à leur charge une personne invalide placée dans une telle situation et vivant sous leur toit ou un enfant donnant droit au complément d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

Le plafond annuel de l'avance du crédit d'impôt pour frais de garde du jeune enfant a, quant à lui, été fixé par ce dernier décret, par foyer fiscal, à 1 150 euros par enfant à charge de moins de six ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

(b) Les modalités d'exclusion des personnes contrevenant aux règles d'utilisation du dispositif ont été précisées

La loi dispose en outre que, sans préjudice des sanctions pénales applicables, **l'employeur ou le salarié qui déclare des prestations fictives est exclu du dispositif Cesu+** dans des conditions et pour une durée fixées par voie réglementaire.

Sur cette base, le décret susmentionné a prévu que le directeur de l'Urssaf service *Cesu* notifie à toute personne fautive, par tout moyen donnant date certaine à sa réception, son exclusion immédiate de la possibilité d'utiliser le dispositif, la notification étant motivée et précisant la durée d'exclusion, **dans la limite de cinq ans à compter de la date de son envoi**, ainsi que les voies et délais de recours applicables<sup>2</sup>. Sous réserve du paiement de l'intégralité des sommes dues à l'Urssaf, la possibilité d'utiliser le dispositif est **rétablie sur demande de l'utilisateur** à l'issue de la période d'exclusion.

Pour les autres cas d'exclusion prévus par la loi, à savoir le défaut total ou partiel de paiement des sommes dues par le particulier après acceptation de la prestation et la réalisation de prestations en méconnaissance de la charte d'utilisation du dispositif non régularisée ou non justifiée<sup>3</sup>, les conditions et la durée d'exclusion sont également déterminées par ce décret<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Article D. 133-13-11-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article D. 133-13-11-2 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article L. 133-8-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Article D. 133-18 du code de la sécurité sociale.



- (c) Les modalités de paiement par les départements utilisant le dispositif Cesu tiers-payant des sommes dues aux Urssaf devraient être déterminées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2024

Le dispositif *Cesu* tiers-payant, qui permet aux conseils départementaux de prendre directement en charge, sous forme de titres préfinancés, les cotisations et contributions sociales dues au titre de l'emploi d'un salarié à domicile par les bénéficiaires de plans d'aide élaborés dans le cadre de l'APA à domicile ou de la prestation de compensation du handicap (PCH), a été **maintenu en parallèle de l'avance des aides sociales et fiscales aux services à la personne**.

Dès lors, aux termes de la loi, le montant de la prise en charge assurée par le conseil départemental est **calculé par l'Urssaf service Cesu**, dans la limite des montants prévus par le plan d'aide ou le plan personnalisé de compensation, tandis que les modalités de paiement direct des cotisations et contributions sociales auprès de l'Urssaf par le département pour le compte du particulier et, le cas échéant, par ce dernier pour la part qui demeure à sa charge doivent être prévues par un décret<sup>1</sup>. Celui-ci n'a pas été publié à ce jour dans la mesure où la LFSS pour 2023 a reporté à 2024 la généralisation du versement immédiat de l'APA et de la PCH.

- (d) Le recouvrement des sommes indûment versées à un prestataire peut désormais intervenir au terme d'une procédure contradictoire

Un décret en Conseil d'État devait définir les modalités d'application des dispositions relatives à la procédure contradictoire préalable à la mise en œuvre des procédures de recouvrement applicables aux sommes versées à tort à un prestataire de services dans le cadre du dispositif dédié<sup>2</sup>.

C'est chose faite par le biais du décret n° 2022-1144 du 10 août 2022 portant application des articles L. 133-8-7 et L. 133-8-10 du code de la sécurité sociale, qui précise notamment le contenu de la notification des sommes versées à tort et de la mise en demeure de les payer<sup>3</sup>.

- (e) Le Gouvernement n'a pas fourni pour l'heure de modèle en vue de la conclusion de conventions entre les Urssaf et les départements

En outre, il est prévu par la loi qu'une convention soit conclue entre l'Urssaf Caisse nationale et les départements en vue de **déterminer et vérifier le montant des dépenses restant à la charge du particulier après application, le cas échéant, de l'APA à domicile et de la PCH**, dans le cadre du dispositif *Cesu+* et du dispositif consacré aux particuliers recourant à des prestataires<sup>4</sup>. Cette convention doit être conforme à un modèle approuvé par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

**Cet arrêté n'a pas été publié à ce jour** en raison du report à 2024 de la généralisation de l'avance de l'APA à domicile et de la PCH.

---

<sup>1</sup> Article L. 133-8-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article L. 133-8-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article R. 133-20 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Article L. 133-8-9 du code de la sécurité sociale.

- (f) Les échanges d'informations opérés entre les Urssaf et l'administration dans le cadre de l'avance des aides fiscale font l'objet d'un encadrement

Enfin, le contenu et les modalités de réalisation des **échanges prévus par la loi entre l'Urssaf Caisse nationale et l'administration fiscale** d'informations nécessaires à l'identification des particuliers susceptibles de bénéficier des aides fiscales aux services à la personne, à leur calcul, à leur imputation dans le cadre des dispositifs de versement immédiat et à leur prise en compte ultérieure pour l'établissement de l'impôt sur le revenu des bénéficiaires devaient également être déterminés par décret<sup>1</sup>.

Le décret n° 2022-1144 du 10 août 2022 portant application des articles L. 133-8-7 et L. 133-8-10 du code de la sécurité sociale énumère en conséquence les informations que l'Urssaf Caisse nationale transmet à l'administration fiscale :

- afin de permettre à l'administration fiscale d'indiquer à l'Urssaf Caisse nationale si le particulier qui sollicite le bénéfice de l'avance des aides fiscales aux services à la personne est **domicilié en France** ;

- et afin de permettre à l'Urssaf Caisse nationale de **déterminer le plafond annuel de ces aides applicable** au particulier qui, ayant sollicité l'une d'entre elles, est identifié comme satisfaisant à la condition de domicile fiscal en France.

- (3) La publication des décrets d'application de la limitation à cinq ans du statut de conjoint collaborateur n'est pas pressante (article 24)

Aux termes de l'article 24, la possibilité d'exercer sous le statut de conjoint collaborateur de travailleur indépendant non agricole est désormais **limitée à cinq années**<sup>2</sup>.

Il est ainsi permis à l'organisme de sécurité sociale dont relève le conjoint collaborateur de **procéder à sa radiation en cas de dépassement de cette durée**, à l'issue d'une procédure contradictoire dont les modalités doivent être précisées par décret en Conseil d'État<sup>3</sup>. Du reste, un décret en Conseil d'État doit déterminer les conditions d'application de ces dispositions.

Dans la mesure où la durée de cinq ans s'apprécie au regard des seules périodes postérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2022 pour les personnes exerçant déjà une activité professionnelle sous le statut de conjoint collaborateur à cette date, **le fait qu'aucun de ces deux décrets n'ait encore été publié n'emporte pas de conséquence particulière**.

- (4) Les modalités d'application des dispositions relatives à la complémentaire santé collective des travailleurs de plateforme n'ont pas été précisées (article 105)

L'article 105 permet aux plateformes de **négoier des garanties collectives de protection sociale complémentaire** avec leurs travailleurs et exclut de l'assiette retenue pour le calcul des cotisations et contributions sociales dues par ces travailleurs les

---

<sup>1</sup> Article L. 133-8-10 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article L. 121-4 du code de commerce.

<sup>3</sup> Article L. 661-2 du code de la sécurité sociale.

---

contributions des plateformes et les cotisations versées par les travailleurs qui sont destinées au financement de ces garanties.

Les modalités d'application de ces dispositions, qui doivent être déterminées par décret et que le Gouvernement envisageait de publier en juillet 2022, **ne l'ont pas toujours été au 31 mars 2023.**

*b) Maladie*

(1) Mesures relatives à l'hôpital et aux prestations remboursables

- L'article 6 a modifié les **conditions de signature des contrats de « reprise de dette » des établissements de santé issus du Ségur « investissements »**. Par la même occasion, l'Assemblée nationale a choisi d'introduire à cet article une demande de remise d'un rapport annuel d'information sur le versement de la dotation destinée à concourir à la compensation des charges résultant d'opérations d'investissements structurants. Ce rapport doit notamment dresser la liste des établissements bénéficiaires de cette dotation et du montant qui leur est versé.

Pour l'année 2022, ce rapport n'a pas été remis. Le Gouvernement estime cependant avoir satisfait à cette demande par la nouvelle annexe 6 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, relative à la situation financière des établissements de santé.

- Conformément à un engagement du Ségur de la santé de 2020 et à l'issue d'expérimentations lancées en 2015, l'**article 36** a inscrit dans le droit commun un régime pérenne de prise en charge de la télésurveillance. Celle-ci permet la surveillance et l'interprétation à distance des données nécessaires au suivi médical d'un patient, transmises au professionnel de santé au moyen d'un dispositif médical numérique (DMN).

Plusieurs textes réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du nouveau régime ont été adoptés depuis. Un décret pris après avis du Conseil d'État de décembre 2022<sup>1</sup> a précisé, notamment, le contenu et les critères d'inscription des activités de télésurveillance au remboursement, ainsi que les conditions de prise en charge. Un décret du même jour<sup>2</sup> a par ailleurs précisé le contenu de la déclaration que les opérateurs de télésurveillance médicale sont tenus d'adresser à l'agence régionale de santé pour bénéficier de la prise en charge ou du remboursement.

Des arrêtés des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale établissant la liste des activités de télésurveillance et fixant les montants forfaitaires pris en charge ou remboursés **doivent toutefois encore être publiés.**

Pour tirer les conséquences du retard de mise en œuvre constaté, la LFSS pour 2023<sup>3</sup> a repoussé l'entrée en vigueur du nouveau régime en reportant au 1<sup>er</sup> juillet 2023 la date, initialement fixée au 1<sup>er</sup> janvier de la même année, à laquelle les dispositifs

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1767 du 30 décembre 2022 relatif à la prise en charge et au remboursement des activités de télésurveillance médicale.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1769 du 30 décembre 2022 relatif au contenu de la déclaration des activités de télésurveillance médicale aux agences régionales de santé.

<sup>3</sup> Article 58 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

---

médicaux de télésurveillance médicale seront radiés de la liste des produits et prestations remboursables<sup>1</sup>.

• **L'article 37**, relatif à la mise en œuvre des **réformes de financement des établissements de santé et médico-sociaux**, a réalisé une série d'adaptations visant à sécuriser la mise en œuvre des réformes tarifaires des établissements de santé et médico-sociaux.

Il a également, à l'initiative du Gouvernement en séance publique au Sénat, reporté l'entrée en vigueur de la réforme de la tarification des soins de suite et de réadaptation (SSR) au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Un **décret publié en décembre 2021** sur le fondement de cet article<sup>2</sup> a défini les **modalités de fixation de la grille de la tarification nationale journalière des prestations** (TNJP) et du mécanisme de transition permettant la mise en œuvre progressive de la réforme du ticket modérateur dans les champs de médecine-chirurgie-obstétrique, de psychiatrie et de soins de suite et de réadaptation.

Il convient de noter que la loi de financement pour 2023 a, une nouvelle fois, procédé à un report de l'entrée en application de la réforme du financement des activités de SSR<sup>3</sup>, limitée à l'initiative du Sénat à six mois.

Le même article visait enfin à sécuriser le financement des hôpitaux de proximité concernant la **garantie pluriannuelle de financement**. Un **arrêté** a été pris sur ce fondement en juillet 2022<sup>4</sup> précisant notamment les modalités de **détermination et de révision de la dotation forfaitaire garantie**.

• **L'article 38** visait à **adapter la réforme du financement des urgences** et à prolonger une expérimentation relative aux transports sanitaires urgents pré-hospitaliers.

Le décret prévu par le texte concernant la participation assurés aux frais liés aux passages dans les structures des urgences des établissements de santé a été publié en février 2022<sup>5</sup>.

## (2) Mesures relatives aux produits de santé

• **L'article 58** visait à **renforcer l'accès précoce des patients aux traitements innovants** en apportant notamment quelques compléments à la réforme intervenue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. Ses diverses dispositions sont pour l'heure inégalement appliquées.

---

<sup>1</sup> Article 36 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 modifié.

<sup>2</sup> Décret n° 2021-1855 du 28 décembre 2021 relatif à la tarification nationale journalière des prestations bénéficiant aux patients hospitalisés.

<sup>3</sup> Article 107 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

<sup>4</sup> Arrêté du 19 juillet 2022 relatif au financement et au versement des ressources des hôpitaux de proximité.

<sup>5</sup> Décret n° 2022-258 du 23 février 2022 relatif à la participation des assurés aux frais liés à la contraception et aux frais liés aux passages dans les structures des urgences des établissements de santé.

**La durée maximale pendant laquelle l'absence de dépôt de demande d'autorisation d'accès précoce ou le refus opposé à cette demande ne fait obstacle ni au maintien d'une autorisation d'accès compassionnel en cours de validité ni à son renouvellement** pour tenir compte de la situation particulière d'un patient donné devait être fixée par décret : sa publication était **envisagée pour le début de l'été 2022**, mais elle n'est toujours pas intervenue.

Les conditions dans lesquelles les ministres de la santé et de la sécurité sociale fixent par arrêté, après avis de la commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (Cnedimts) et de la Haute Autorité de santé, **la base forfaitaire de la compensation financière versée à l'exploitant du dispositif médical numérique à visée thérapeutique ou utilisé dans le cadre d'une activité de télésurveillance médicale ont été fixées tardivement, par le décret du 30 mars 2023**<sup>1</sup>. L'arrêté des ministres devra préciser les indications dans lesquelles la prise en charge anticipée sera autorisée et les conditions particulières de cette prise en charge, les forfaits et modulations applicables ainsi que la périodicité de la facturation, et il comportera un code permettant l'identification individuelle du dispositif médical numérique et, le cas échéant, des accessoires de collectes qui y sont associés, mais aussi l'identification de l'exploitant ainsi que l'identification de la classe du chapitre de la classification internationale des maladies concernées.

La compensation financière due par l'Assurance maladie au titre de cette prise en charge anticipée d'un dispositif médical innovant sera subordonnée à l'utilisation effective du dispositif médical innovant, à l'existence d'une prescription médicale et à l'information écrite ou orale donnée à chaque patient sur l'aspect dérogatoire de la prise en charge et sur le fait qu'elle peut, le cas échéant, être interrompue. Le décret fixe également les conditions de la fin de cette prise en charge anticipée : celle-ci peut intervenir en l'absence de demande d'inscription dans les bons délais par l'exploitant ou lorsque l'exploitant a retiré sa demande ou encore lorsqu'une décision de refus d'inscription du dispositif ou de l'activité de télésurveillance a été prise.

La modification de l'article L. 162-16-5 du code de la sécurité sociale visait à **dissocier la négociation du prix de cession du médicament rétrocedable entre le Comité économique des produits de santé (CEPS) et l'entreprise exploitant ou important le médicament de l'inscription de ce dernier sur la liste de rétrocession** par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et appelait une modification de la partie réglementaire du code dont l'étude d'impact du PLFSS indiquait déjà qu'elle consisterait à porter le délai séparant l'inscription du médicament sur la liste de rétrocession de la fixation de son prix par le CEPS de soixante-quinze à cent quatre-vingts jours. **Sa publication, annoncée pour le début de l'été 2022, n'a toujours pas eu lieu.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2023-232 du 30 mars 2023

En revanche, **le décret du 15 avril 2022<sup>1</sup>** a précisé les modalités de prise en charge des phases de continuité de traitement au titre de l'accès précoce ou compassionnel n'étant pas d'application directe. La durée minimale de la période supplémentaire à compter de l'arrêt de la prise en charge au titre de l'accès précoce, pendant laquelle le laboratoire exploitant la spécialité permet d'assurer la continuité des traitements initiés, a été fixée à trois mois.

Le transfert du CEPS aux ministres de la santé et de la sécurité sociale de la possibilité de prononcer une pénalité financière à l'encontre d'un laboratoire qui méconnaîtrait ses obligations en matière de continuité des traitements initiés appelait également un texte d'application, en l'espèce un **décret en Conseil d'État : il n'a pas été pris**.

Enfin, un décret en Conseil d'État devait dessiner les **modalités de fixation, par arrêté annuel, de la base forfaitaire de prise en charge par l'assurance maladie des médicaments disposant d'une autorisation comme médicaments de thérapie innovante préparés ponctuellement : ce décret n'a pas été pris non plus**.

• **L'article 59** a prévu une prise en charge de médicaments de la liste en sus pour des utilisations hors référentiel et adapte les règles applicables aux dispositifs médicaux en matière d'évaluation requise et d'inscription pour une indication donnée. Il s'agissait ainsi de **régulariser la prise en charge des médicaments utilisés en « AMM miroir » sur la liste en sus**.

L'arrêté ministériel visant à fixer les barèmes applicables n'a cependant **pas été publié à ce jour**.

• **L'article 62** a introduit une **expérimentation d'un nouveau régime d'« accès direct »** permettant la prise en charge à l'issue de l'avis de la Haute Autorité de santé, sans attendre la fixation du prix.

La commission avait soutenu ce dispositif, malgré certaines **réserves sur la bonne articulation du nouveau dispositif avec l'accès précoce récemment mis en œuvre**.

L'expérimentation, dont le début devait, aux termes de la loi, se faire à une **date, fixée par décret au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2022, n'a pour le moment pas été initiée**.

Les différentes mesures réglementaires nécessaires à la mise en œuvre du dispositif qui étaient prévues n'ont à ce jour pas été prises. Le Gouvernement indiquait pourtant sur l'échéancier d'application une **publication envisagée pour juin 2022**.

Les textes attendus devraient vraisemblablement être publiés dans les prochains mois, soit **au moins plus de dix-huit mois après le vote par le Parlement**. Une nouvelle fois, la commission souligne la vigilance particulière sur la bonne

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-568 du 15 avril 2022 modifiant le décret n° 2020-1807 du 30 décembre 2020 relatif à la mise en œuvre de l'aide aux acteurs de santé conventionnés dont l'activité est particulièrement affectée par l'épidémie de covid-19, portant mise en œuvre de l'aide aux médecins libéraux exerçant dans des établissements de santé privés affectés par les déprogrammations de soins en raison de l'épidémie de covid-19 et modifiant le code de la sécurité sociale.

cohérence de cette expérimentation avec la réforme de l'accès précoce qui se met en œuvre depuis deux ans.

Enfin, compte tenu des retards constatés, la commission constate qu'il est fort probable que des dispositions d'ajustements sur ce sujet soient portées en PLFSS pour 2024.

• **L'article 64** a rétabli les dispositions du code de la santé publique permettant **la dispensation par les pharmaciens de médicaments biosimilaires en substitution au produit prescrit**. La commission avait souscrit à cet article.

L'arrêté prévu par l'article et devant fixer la liste groupes biologiques similaires substituables par le pharmacien d'officine et les conditions de substitution et d'information du prescripteur et du patient a été **publié en avril 2022**. Celui-ci prévoit une **possibilité de substitution pour deux groupes biologiques** à cette date : Filgrastim et Pegfilgrastim.

• **L'article 65** a inscrit dans le code de la sécurité sociale la possibilité de **prise en compte de critères d'implantation des lieux de production afin de fixer le prix des médicaments et dispositifs médicaux**.

Revendication récurrente du Sénat, cette disposition avait été soutenue par **la commission qui avait alors proposé qu'un décret en Conseil d'État précise des critères d'objectivation et un encadrement de l'avantage consenti, afin notamment de réduire le risque de contentieux et d'assurer le respect du droit européen**. Cette modification n'avait pas été retenue par l'Assemblée nationale, le Gouvernement estimant qu'un tel décret serait de nature à retarder l'entrée en application de la mesure.

Toutefois, comme l'avait signalé alors la rapporteure pour l'assurance maladie, il a fallu faute de décret que le Gouvernement comme et le Comité économique des produits de santé (CEPS) puissent élaborer une doctrine propre.

Or, si aucune mesure réglementaire n'a été retenue dans la loi au motif d'un souci de rapidité, plus d'un an a été nécessaire pour qu'une clarification intervienne. Un communiqué de presse<sup>1</sup> du Gouvernement publié en février 2023 à l'occasion du sommet « Choose France » indique ainsi que : « *Les produits éligibles sont ceux dont il est nécessaire de sécuriser l'approvisionnement, soit en raison de leur caractère innovant, soit de l'existence de ruptures - ou de risques de ruptures - d'approvisionnement des comparateurs dans la même classe thérapeutique. Les garanties apportées par l'exploitant pour sécuriser cet approvisionnement, notamment en matière d'implantation industrielle, seront évaluées. L'avantage octroyé aux produits éligibles consistera en une majoration de leur prix net.* »

• Pour tenir compte des difficultés croissantes d'approvisionnement en médicaments et des pénuries constatées durant la crise sanitaire, **l'article 61** introduisait, dans le code de la santé publique, la notion de « *préparations hospitalières spéciales* ». Définies par décret en Conseil d'État, celles-ci ont vocation, du fait des difficultés techniques de leur fabrication ou de la faible disponibilité des substances

---

<sup>1</sup> Gouvernement, communiqué de presse du 17 février 2023 – Rencontre avec les industries de la santé.

---

actives nécessaires, à être réalisées dans des pharmacies à usage intérieur (PUI) ou dans des établissements pharmaceutiques habilités.

La commission des affaires sociales avait soutenu ces dispositions, susceptibles de favoriser la disponibilité de médicaments essentiels à la prise en charge des patients. Elle avait jugé que celles-ci tiraient, notamment, les conséquences de la pénurie de curares survenue durant la crise sanitaire, et ayant contraint six PUI et l'établissement pharmaceutique de l'AP-HP à prendre en charge leur production.

À ce jour, le décret en Conseil d'État indispensable à leur mise en œuvre **n'a toutefois toujours pas été publié.**

### (3) Mesures relatives aux compétences des professionnels de santé

• **L'article 68 autorisait les orthoptistes à réaliser des bilans et dépistages visuels et à prescrire des dispositifs de correction visuelle sans prescription médicale.** Quatre aspects appelaient des précisions réglementaires, selon les cas, par décret simple ou par décret en Conseil d'État, le cas échéant pris après avis de l'Académie nationale de médecine ou du Conseil national professionnel d'ophtalmologie. Ces précisions ont été apportées par le **décret du 26 avril 2022**<sup>1</sup>.

Elles tenaient d'abord aux conditions dans lesquelles ces professionnels peuvent réaliser un bilan visuel et prescrire des verres correcteurs et des lentilles de contact oculaires. N'y sont éligibles que les patients âgés de 16 à 42 ans et ne présentant aucune des contre-indications listées par un arrêté du ministre chargé de la santé qui, depuis le 25 janvier 2023, énumère une trentaine de troubles associés à diverses pathologies<sup>2</sup>. Pour les patients déjà porteurs de verres correcteurs, le bilan visuel et la prescription ne peuvent être réalisés par l'orthoptiste que si le dernier bilan visuel réalisé par le médecin ophtalmologiste date de moins de cinq ans. Pour les patients déjà porteurs de lentilles de contact oculaire souples, le bilan visuel et la prescription ne peuvent être réalisés par l'orthoptiste que si le dernier bilan visuel réalisé par le médecin ophtalmologiste date de moins de 3 ans.

Le décret a ensuite précisé les **conditions de renouvellement**, pour autant qu'un bilan visuel a été préalablement réalisé par un médecin ophtalmologiste, **d'une prescription de verres correcteurs ou de lentilles de contact oculaires**. L'orthoptiste peut adapter une prescription orthoptique de verres correcteurs ou de lentilles de contact oculaire souples datant de moins de deux ans. Il reporte sur l'ordonnance l'adaptation de correction qu'il réalise, indique lisiblement ses nom, prénom, qualité, identifiant d'enregistrement, date et signe cette modification, avant d'en informer le prescripteur par tout moyen garantissant la confidentialité des informations transmises.

Le pouvoir réglementaire était en outre appelé à préciser les **conditions de réalisation des dépistages chez l'enfant de l'amblyopie et des troubles de la réfraction** : l'orthoptiste peut réaliser le premier dépistage chez les enfants âgés de 9 à 15 mois et le second chez les enfants âgés de 30 mois à 5 ans. Le texte précise en outre

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-691 du 26 avril 2022 relatif aux soins visuels pouvant être réalisés sans prescription médicale par les orthoptistes.

<sup>2</sup> Arrêté du 25 janvier 2023 fixant la liste des contre-indications pour la prescription de verres correcteurs et le bilan visuel réalisés par un orthoptiste



---

qu' « en cas de signe évocateur hors des limites de la normale, l'orthoptiste oriente l'enfant vers un médecin ophtalmologiste ».

L'article 3 du décret précité précise que seuls sont habilités à accomplir ces actes « les orthoptistes ayant suivi une formation adaptée ».

Il s'agissait enfin de préciser les **conditions d'adaptation et de renouvellement, pour autant qu'un bilan visuel ait été réalisé par un médecin ophtalmologiste, de prescriptions initiales de verres correcteurs et de lentilles de contact oculaire par les opticiens lunetiers**. La délivrance de lentilles correctrices à une personne qui en porte pour la première fois est désormais subordonnée à la présentation d'une ordonnance « médicale ou orthoptique », dont la durée de validité reste d'un an quel que soit le prescripteur. Pour une prescription orthoptique de lentilles, le délai durant lequel l'opticien peut adapter les corrections des patients de 16 ans et plus est fixé à deux ans, mais reste de trois ans pour une prescription médicale. La durée de validité de l'ordonnance orthoptique de verres correcteurs est fixée à deux ans. Comme le médecin, l'orthoptiste peut limiter ou s'opposer au renouvellement des équipements par l'opticien par une mention expresse sur l'ordonnance.

• Les **articles 73 et 74** visaient à permettre l'expérimentation, pour une durée de trois ans et dans six départements, d'un accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et aux orthophonistes exerçant au sein d'une structure d'exercice coordonné : maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP)<sup>1</sup>, centres de santé<sup>2</sup>, équipes de soins primaires (ESP) ou spécialisés (ESS)<sup>3</sup> et communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS)<sup>4</sup>.

Deux décrets, pris après avis de la Haute Autorité de santé (HAS) et de l'Académie nationale de médecine, devaient préciser les modalités de mise en œuvre et les conditions d'évaluation de chacune des deux expérimentations, ainsi que les départements concernés. À ce jour, **aucun de ces deux décrets n'a été publié** et les expérimentations n'ont, en conséquence, pas été lancées.

**La commission des affaires sociales**, saisie au début de l'année 2023 d'une proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale et visant à généraliser l'accès direct à ces deux professions<sup>5</sup>, **a déploré** « la méthode particulièrement erratique consistant à soutenir la généralisation de dispositifs pour lesquels des expérimentations ont été votées ces dernières années, sans même attendre leur lancement ni disposer, en conséquence, du retour d'expérience attendu »<sup>6</sup>. S'agissant des masseurs-kinésithérapeutes, elle a jugé ce retard « d'autant plus regrettable qu'une mission de l'Igas avait, dès février 2022, émis de nombreuses recommandations relatives au champ et aux modalités de mise en œuvre et d'évaluation de cette expérimentation »<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Article L. 6323-3 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Article L. 6323-1 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> Article L. 1411-11-1 du code de la santé publique.

<sup>4</sup> Article L. 1434-12 du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, déposée par Mme Stéphanie Rist et plusieurs de ses collègues et transmise au Sénat le 19 janvier 2023.

<sup>6</sup> Rapport n° 328 (2022-2023) de Mme Corinne Imbert déposé le 8 février 2023, p. 18.

<sup>7</sup> Ibid., p. 24.

Convaincue de l'intérêt d'un accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et aux orthophonistes, susceptible de libérer du temps médical pour les médecins prescripteurs et de faciliter le parcours des patients, la commission des affaires sociales a soutenu la proposition de loi susmentionnée. À son initiative et afin de mieux encadrer ce dispositif, le Sénat a toutefois réservé l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes, en ville, aux structures d'exercice coordonné les mieux intégrées, à l'exclusion des CPTS.

Telle qu'adoptée par la commission mixte paritaire, la proposition de loi<sup>1</sup> prévoit l'abrogation des deux expérimentations qui n'auront, si elle est promulguée avant parution des décrets attendus, **jamais été appliquées**.

- **L'article 76** autorisait le lancement d'une expérimentation, pour une durée de trois ans et dans trois régions, autorisant les infirmiers en pratique avancée (IPA) à prescrire certains produits de santé ou prestations soumis à prescription médicale obligatoire listés par décret.

Un décret devait également préciser les modalités de mise en œuvre, de financement et d'évaluation de l'expérimentation.

À ce jour, **aucun de ces deux décrets n'a été publié** et l'expérimentation n'a toujours pas été lancée. Comme pour l'accès direct aux masseurs-kinésithérapeutes et aux orthophonistes, la proposition de loi portant amélioration de l'accès aux soins par la confiance aux professionnels de santé, transmise au Sénat au début de l'année 2023, prévoit la généralisation de cette nouvelle compétence à l'ensemble des IPA<sup>2</sup>.

Favorable à cette mesure, susceptible de favoriser le déploiement des IPA en ville et l'accès aux soins des patients, la commission a toutefois regretté que cette généralisation ne puisse pas être fondée sur les premiers résultats d'une expérimentation pourtant votée depuis plus d'un an. Elle a souhaité mieux encadrer ces dispositions en prévoyant que cette nouvelle compétence ne pourrait être attribuée aux IPA qu'après avis de l'Académie de médecine et de la Haute Autorité de santé.

Telle qu'adoptée par la commission mixte paritaire, la proposition de loi<sup>3</sup> prévoit l'abrogation de l'expérimentation prévue. Si le texte est promulgué avant parution des décrets, celle-ci n'aura donc **jamais été appliquée**.

(4) Mesures relatives à la prévention, à la lutte contre les addictions, à la santé mentale et à la santé sexuelle

- **L'article 66 autorisait l'expérimentation, pour une durée de deux ans dans trois régions, de la prise en charge par l'assurance maladie de traitements de sevrage tabagique** par la dispensation par les pharmaciens d'officine de substituts nicotiques sans ordonnance. Issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale en première lecture, il exigeait la prise d'un décret pour fixer les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation et les territoires concernés.

**Envisagée pour juin 2022, la publication du décret n'a toujours pas eu lieu.**

---

<sup>1</sup> Articles 2 et 3 du texte de la commission n° 510 (2022-2023) adopté le 6 avril 2023.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> du texte n° 263 (2022-2023) transmis au Sénat le 19 janvier 2023.

<sup>3</sup> Article 1<sup>er</sup> du texte de la commission n° 510 (2022-2023) adopté le 6 avril 2023.

• Généralisant ainsi l'expérimentation « *Mission : retrouve ton cap !* » créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016<sup>1</sup>, l'**article 77** confiait aux centres de santé et maisons de santé la mise en œuvre d'un parcours, soumis à prescription médicale préalable, visant à accompagner les enfants de trois à douze ans en situation de surpoids, d'obésité commune non compliquée ou présentant des facteurs de risque d'obésité.

Le parcours comprend des bilans d'activité physique, un suivi diététique et psychologique et peut être mis en œuvre en collaboration avec le médecin scolaire et le médecin traitant. Dans les centres de santé, il est mis en œuvre dans des conditions déterminées par décret.

Le décret attendu a été publié à la fin du mois d'octobre 2022<sup>2</sup>. Il précise :

- que les bilans et séances de suivi diététique et psychologique sont réalisés par des professionnels de santé ou des psychologues salariés ou prestataires des centres et maisons de santé ;

- que la dispensation de ces soins donne lieu à un versement forfaitaire aux centres et maisons de santé par l'assurance maladie, déterminé par arrêté ;

- que les conditions de prise en charge des soins dans le cadre d'un renouvellement de la prescription initiale sont fixées par arrêté ;

- que les centres et maisons de santé mettant en œuvre le parcours doivent le faire dans des conditions conformes à un cahier des charges fixé par arrêté.

Un arrêté de novembre 2022 a fixé le cahier des charges et précisé les conditions de prise en charge des soins dispensés<sup>3</sup>. En conséquence, le dispositif est **pleinement applicable**.

• L'**article 93** permettait au Gouvernement de reconduire, jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 :

- la suppression du délai de carence des agents civils et militaires dans les cas de congés de maladie directement en lien avec la covid-19<sup>4</sup> ;

- les conditions dérogatoires de prise en charge fixées par décret en 2021 en application de l'article L. 16-10-1 du code de la sécurité sociale.

Figuraient notamment parmi ces dispositions dérogatoires :

- la possibilité de déroger aux règles relatives à l'attribution des indemnités journalières maladie pour l'assuré dans l'impossibilité de travailler y compris à distance, lorsque celui-ci était une personne vulnérable, faisait l'objet d'une mesure d'isolement ou présentait des symptômes d'infection à la covid-19 ;

---

<sup>1</sup> Article 68 de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1394 du 31 octobre 2022 relatif aux conditions de mise en œuvre du parcours de prévention de l'obésité infantile par les centres et maisons de santé.

<sup>3</sup> Arrêté du 14 novembre 2022 fixant le cahier des charges destiné aux maisons de santé et aux centres de santé souhaitant mettre en place le parcours pluridisciplinaire de prévention de l'obésité infantile.

<sup>4</sup> Prévue par l'article 11 de la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

- la suppression des conditions ordinaires relatives à la durée d'affiliation et de cotisation ainsi qu'au délai de carence.

Ces dérogations ont été à nouveau prolongées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023<sup>1</sup>, jusqu'à une date fixée par décret et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023. Un décret publié au mois de janvier a limité leur application aux arrêts de travail délivrés jusqu'au 31 janvier 2023<sup>2</sup>.

• **L'article 79 portait création du dispositif « Monpsy »**. Issu d'amendements adoptés à l'Assemblée nationale en première lecture, il traduisait l'annonce faite par le Président de la République lors des assises de la santé mentale et de la psychiatrie relatives à la prise en charge de séances d'accompagnement psychologique.

Le décret du 17 février 2023<sup>3</sup> a précisé les modalités de la prise en charge des séances d'accompagnement. Celle-ci nécessite d'être âgé de trois ans ou plus, de présenter des troubles d'une nature et d'une intensité définis selon les critères fixés par arrêté, d'être adressé à un psychologue par son médecin traitant, ou le cas échéant par un médecin impliqué dans sa prise en charge, qui indique dans un courrier remis au patient que celui-ci relève du dispositif mentionné - orientation dont la durée de validité est fixée à six mois, et enfin d'effectuer les séances chez un psychologue conventionné.

Les patients concernés pourront accéder à huit séances par an chez le psychologue remboursées par la sécurité sociale à hauteur de 55 % à 65 % du coût de la séance. Le reste à charge sera remboursé par la complémentaire santé de l'assuré. Le ministère de la Santé a indiqué début février les tarifs de ces séances, fixés ensuite par un arrêté du 8 mars<sup>4</sup> : 40 euros pour une première séance, d'une durée indicative de 55 minutes, permettant la réalisation du bilan initial ; 30 euros pour les séances de suivi d'une durée d'environ 40 minutes.

Alors que le premier bilan publié par le ministère de la santé en avril 2023 fait état d'un total de 438 000 séances bénéficiant à 103 000 patients, dont seulement 11 % sont bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire, mais surtout d'un **taux de psychologues libéraux engagés dans le dispositif de 7 %, validant les critiques préalables de la profession**, le rapport d'évaluation du dispositif que la loi commande au Gouvernement pour le 1<sup>er</sup> septembre 2024 au plus tard sera étudié avec attention.

---

<sup>1</sup> Article 27 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-37 du 27 janvier 2023 relatif aux arrêts de travail dérogatoires délivrés aux personnes contaminées par la Covid-19.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-195 du 17 février 2022 relatif à la prise en charge des séances d'accompagnement réalisées par un psychologue.

<sup>4</sup> Arrêté du 8 mars 2022 relatif aux tarifs, codes de facturation et critères d'inclusion du dispositif de prise en charge de séances d'accompagnement psychologique.

• L'**article 81** permet aux agences régionales de santé, autorisées en ce sens par un arrêté ministériel, d'expérimenter la mise en place d'une prise en charge financière du transport bariatrique et d'achat d'équipement à cette fin. À la date d'écriture du présent rapport, aucun arrêté n'a été publié et de telles expérimentations ne semblent pas avoir été mises en œuvre.

La commission constate que cet article, supprimé par le Sénat mais réintroduit à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, n'a pas été suivi d'effet comme la commission, qui avait relevé sa portée très limitée, l'anticipait.

• L'**article 82** demande au Gouvernement la remise du rapport déjà prévu à l'article 59 de la LFSS pour 2020<sup>1</sup> sur la mise en œuvre du parcours de soins global après le traitement d'un cancer. Ce rapport, réclamé à deux reprises par le législateur, n'a pas été remis au Parlement.

• L'**article 83** prolongeait jusqu'au 31 décembre 2025 l'expérimentation des espaces de réduction des risques par usage supervisé de drogues, renommés « haltes soins addictions » (HSA). L'arrêté publié au *Journal officiel* le 26 janvier 2022<sup>2</sup> prolonge les salles de consommation à moindre risque de Paris et Strasbourg jusqu'au 31 décembre 2025 et porte approbation du cahier des charges de ces nouveaux espaces.

Le préambule de ce cahier des charges rappelle que « *les résultats finaux de l'évaluation des deux salles existantes mettent en évidence des effets positifs sur la santé des personnes concernées, un rapport coût-efficacité acceptable pour la société ainsi qu'une absence de détérioration de la tranquillité publique* » – les coûts médicaux évités étant évalués à 11 millions d'euros pour les deux salles –, avant de préciser les modalités du déploiement des HSA, qui visent à renforcer la logique d'entrée dans un parcours de soins ainsi que l'accès aux traitements des dépendances.

Peuvent participer à cette expérimentation élargie les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARUD) et à des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), qui devront être situées « *à proximité des lieux de consommation afin d'être proches des usagers et de réduire les nuisances publiques là où elles sont les plus tangibles* ».

La création d'une HSA devra être précédée de l'installation d'un comité de pilotage dirigé conjointement par le maire de la commune où est implantée la HSA, le directeur général de l'ARS, le préfet de département territorialement compétent et le procureur de la République.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>2</sup> Arrêté du 26 janvier 2022 portant approbation du cahier des charges national relatif aux « haltes soins addictions ».

• **L'article 85 étendait la gratuité de la contraception pour les assurés jusqu'à 25 ans.** Le décret en Conseil d'État prévu à cet article, publié le 23 février 2022, supprime en application du nouveau 21° de l'article L. 160-14 du code de la santé publique la participation des « *assurés âgés de moins de 26 ans* » pour les frais liés à la contraception et à la prévention en matière de santé sexuelle<sup>1</sup>.

(5) Mesures simplifiant l'accès à la complémentaire santé solidaire (article 88)

**Le complémentaire santé solidaire (C2S)**, qui résulte de la fusion à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019 de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS), instaure une **couverture maladie complémentaire simplifiée à destination des personnes à revenus modestes**, dans l'objectif de limiter le taux de non-recours. Elle est encadrée par les **articles L. 861-1 et suivants du code de la sécurité sociale**.

Selon leur niveau de revenu, les ménages éligibles peuvent bénéficier de la **C2S gratuite (C2SG)**, héritière de la CMU-C, ou de la **C2S avec participation (C2SP)**, qui succède à l'ACS. Sur les 12 millions de personnes éligibles, 7,1 millions de personnes bénéficiaient de la C2S en avril 2022, réparties entre 5,69 millions de bénéficiaires de la C2SG et 1,45 million de bénéficiaires de la C2SP.

(a) Les conditions d'automaticité du recours à la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires de l'ASPA ont été précisées

**Le 4° du I de l'article 88** complète l'article L. 861-2 du code de la sécurité sociale afin de **simplifier le recours** à la complémentaire santé solidaire pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et de **l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa)**, et de faire ainsi baisser le taux de non-recours.

**Son b) renvoie à un décret le soin de déterminer les conditions sous lesquelles les bénéficiaires de l'Aspa sont réputés remplir les conditions d'ouverture du droit à la C2SP.** Le décret devait notamment déterminer **une période de référence d'absence d'activité** salariée ou indépendante ouvrant présomption d'éligibilité à la C2SP pour les bénéficiaires de l'Aspa.

**Le décret en Conseil d'État n°2022-565 du 15 avril 2022**, publié au JO du 17 avril 2022, relatif à l'ouverture et au renouvellement des droits à la protection complémentaire en matière de santé prévue à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale rétablit, en son article 1<sup>er</sup>, un article R. 861-11 du code de la sécurité sociale **fixant à trois mois civils la période d'inactivité minimale ouvrant présomption d'éligibilité à la C2SP pour les bénéficiaires de l'Aspa.** La période de trois mois civils est définie afin de se clore le jour de la demande d'attribution de la C2SP.

Aux termes de l'article 3 du décret en Conseil d'État n° 2022-565 du 15 avril 2022, l'article R. 861-11 du code de la sécurité sociale **s'applique rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> avril 2022**, soit la date d'entrée en vigueur des modifications du b) du 4° du I de l'article 88 de la LFSS pour 2022.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-258 du 23 février 2022 relatif à la participation des assurés aux frais liés à la contraception et aux frais liés aux passages dans les structures des urgences des établissements de santé.

Il est toutefois regrettable que le décret ait été publié **postérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions prévues par le b) du 4° du I de l'article 88 de la LFSS pour 2022**, fixées au 1<sup>er</sup> avril 2022 au IV du même article.

(b) L'adaptation de la durée d'affiliation à la C2S en cas d'évolution de la composition du foyer en cours de droit a fait l'objet d'un décret d'application

**Le a) du 5° du I de l'article 88** modifie le sixième alinéa de l'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale afin **de moduler la période d'attribution de la C2S**, fixée à un an renouvelable, en cas **d'évolution de la composition du foyer en cours de droit**, dans l'objectif de garantir la continuité des droits à la C2S. **La loi renvoie à un décret la détermination des situations dans lesquelles la période d'attribution de la C2S doit être modulée.**

En ce sens, le **b) du 5° de l'article 1<sup>er</sup> du décret en Conseil d'État n° 2022-565 du 15 avril 2022** susmentionné spécifie qu'en cas d'arrivée d'une **personne majeure ne bénéficiant pas de la C2S** dans un foyer qui en bénéficie, celui-ci peut **demandeur à ce que la C2S couvre** la personne majeure sans attendre l'expiration du droit ouvert précédemment.

(c) Les conditions d'ouverture d'un nouveau droit à la C2S à la suite d'un renoncement ont été précisées

**Le c) du 5° du I de l'article 88** complète l'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale en prévoyant des **conditions au renoncement à la C2S**. Celui-ci est possible à tout moment et sans frais, sur demande adressée à l'organisme gestionnaire qui met fin au droit à la C2S le dernier jour du mois où il réceptionne la demande.

**Il renvoie enfin à un décret la fixation des modalités d'ouverture d'un nouveau droit à la C2S à la suite d'un renoncement.**

**L'article 1<sup>er</sup> du décret en Conseil d'État n° 2022-565 du 15 avril 2022** précité insère un article R. 861-16-7 dans le code de la sécurité sociale afin d'appliquer le c) du 5° du I de l'article 88 de la LFSS pour 2022.

Celui-ci prévoit les **modalités suivantes** pour ouvrir un nouveau droit à la C2S à la suite d'un renoncement :

- **quant aux conditions :**

• l'assuré doit remplir les conditions d'éligibilité prévues à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire les **conditions d'éligibilité pour les primo-bénéficiaires**, incluant :

◆ dans le cas général, un plafond de revenus pour le foyer dépendant de sa composition ;

◆ les personnes mineures de plus de seize ans dont les liens avec la vie familiale sont rompus ;

◆ les étudiants bénéficiaires de certaines prestations mentionnées à l'article L. 821-1 du code de l'éducation, déterminées par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la sécurité sociale ;

---

• l'assuré doit **satisfaire aux conditions de l'article R. 861-36 du code de la sécurité sociale** : « lorsque le bénéficiaire ne s'est pas acquitté de ses participations, ou s'il n'a pas bénéficié d'une aide, d'une remise ou d'une réduction de sa dette ou d'un échéancier de paiement, il ne peut se voir attribuer la protection complémentaire en matière de santé, sauf à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date d'effet de fermeture du droit ouvert précédemment, tant que l'intégralité des participations financières dues ne sont pas payées ». À l'expiration d'un délai de deux ans, les caisses d'assurance maladie dont relèvent les demandeurs examinent les modalités de régularisation des participations restant dues afin de permettre l'éligibilité du demandeur à la C2S.

- quant aux modalités :

• le nouveau droit à la C2SG demandé **dans le mois qui suit** la date d'effet du renoncement prend effet au premier jour du mois de la demande ;

• le nouveau droit à la C2SP prend effet au premier jour du mois qui suit la réception des éléments nécessaires au paiement de la participation financière.

**Le décret ne prend aucune disposition spécifique concernant le nouveau droit à la C2SG après le mois de la date d'effet du renoncement.**

(d) La date d'entrée en vigueur de diverses dispositions n'a été que partiellement précisée, mais cela est sans effet sur l'applicabilité du texte à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023

**Le IV de l'article 88 de la LFSS pour 2022** prévoit les **dates d'entrée en vigueur** de diverses dispositions de l'article.

À l'exception des dispositions des 5°, 7° et 8° du I, la loi fixe de manière autonome la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 88 de la LFSS.

**La date d'entrée en vigueur des 5°, 7° et 8° du I est, quant à elle, fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023.**

Les dispositions concernées sont relatives :

- à l'adaptation de la durée de la prestation en cas d'évolution de la composition du foyer (a) du 5°, au conditionnement de l'éligibilité à un renouvellement de la C2S<sup>1</sup> (b) du 5°) et aux conditions de renoncement à la prestation<sup>2</sup> (c) du 5°) ;

- à la réorganisation du mode de financement de la C2S afin de simplifier le circuit de financement en cas de tiers-payant intégral coordonné (7°) ;

- à une coordination faisant obligation aux organismes assurant la prise en charge des frais de santé d'informer les organismes complémentaires des dépenses qu'elles prennent en charge directement par le biais du tiers-payant (8°).

**Le décret en Conseil d'État n° 2022-565 du 15 avril 2022** précité fixe aux II et III de son article 3 les dates d'entrée en vigueur du 5° du I de l'article 88 de la LFSS

---

<sup>1</sup> Si le bénéficiaire ne s'est pas acquitté de ses participations dues au titre de droits ouverts précédemment, ou s'il n'a pas bénéficié à cet égard d'une remise de dette ou d'une aide au paiement de ses participations en raison de sa précarité, une nouvelle admission ou un renouvellement de sa C2S lui seront impossibles.

<sup>2</sup> Le bénéficiaire peut renoncer à la C2S à tout moment, sans frais.



pour 2023. Le *a)* du 5° est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2022, tandis que le *b)* et le *c)* du 5° sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2022.

En l'absence de décret fixant la date d'entrée en vigueur des 7° et 8° du I de l'article 88 de la LFSS pour 2022, ces dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 aux termes du IV de l'article 88 de la LFSS pour 2022, et sont désormais applicables.

*c) Autonomie*

Alors que la LFSS pour 2021 se caractérisait principalement par la création de la branche autonomie, les mesures figurant dans la LFSS pour 2022 peuvent se regrouper autour de deux thématiques : la poursuite d'une politique de structuration de l'offre et l'application de majoration de la rémunération des personnels ou de certains aides.

Il convient en outre de rappeler que les articles 46, 48, 50 et 52 ont été déclarés non conformes à la Constitution (décision du Conseil constitutionnel n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021).

(1) Poursuivre la structuration de l'offre à domicile et en établissement

La LFSS pour 2022 se caractérise d'abord par des mesures de structuration de l'offre à domicile et en établissement.

(a) Structuration de l'offre de à domicile

L'article 44 procède ainsi à une réforme en profondeur de l'offre et de la tarification des services d'aide et de soins à domicile qui recouvre trois types de services distincts : les services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad), les services de soins infirmiers à domicile (Ssiad), et les services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad).

Le caractère peu lisible de l'offre de service à domicile dont les acteurs sont nombreux et atomisés a constitué le point de départ de cette réforme. La LFSS pour 2022 prévoit un rapprochement des structures existantes et une unification des actions. Les services existants, quelle que soit leur nature (Saad, Ssiad, Spasad), devront proposer à la fois des prestations d'aide et de soins, au plus tard le 30 juin 2025. Afin de marquer ce changement, les structures existantes seront renommées « services autonomie à domicile ».

Ce rapprochement des structures existantes est assis sur des modalités de financement spécifiques visant à renforcer les actions de coordination.

Cette restructuration s'accompagne également de l'instauration d'un tarif socle national pour l'ensemble des services autonomie au titre de l'activité d'aide et d'accompagnement à domicile. Ce tarif socle qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 concerne aussi bien les services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale (HAS) que les services non habilités (NHAS) pour les heures financées entièrement ou en partie par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH). Les services NHAS conserveront leur liberté tarifaire. L'objectif de la réforme est de faire passer la tarification d'un système de dotation d'un montant fixe non modulé à un système ajusté en fonction du niveau de

perte d'autonomie et des besoins des personnes accompagnées. En effet, il convient que le financement de ces services reflète mieux le coût réel supporté par les services.

Une telle réforme nécessitait plusieurs textes d'application :

- décret en Conseil d'État n° 2022-735 du 28 avril 2022 publié au JO du 29 avril 2022 relatif au financement des services proposant des prestations d'aide et d'accompagnement à domicile ;

- décret n° 2023-323 du 28 avril 2023 relatif à la tarification des soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées publié au JO du 29 avril 2023 qui fixe les nouvelles modalités de tarification des soins infirmiers à domicile. En premier lieu, il définit la composition et les modalités de calcul de la dotation globale de soins versée aux services proposant des soins infirmiers à domicile. En deuxième lieu, le décret définit les modalités de transmission par les services proposant des soins infirmiers à domicile à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des données nécessaires à la détermination du montant de leurs financements, ainsi que les modalités d'organisation du contrôle exercé par les agences régionales de santé et les sanctions prononcées par celles-ci. Enfin, il fixe les modalités de transition vers le nouveau modèle de tarification pour la période 2023-2027 en prévoyant notamment le maintien en 2023 et 2024 de la dotation versée en 2022 aux services dont les financements seraient, après application des nouvelles règles de tarification, inférieurs à la dotation pour 2022, ainsi que des aménagements de la procédure budgétaire applicable à ces services dans l'attente de la signature d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ;

- décret n° 2023-327 du 28 avril 2023 relatif au financement des services proposant des prestations de soins infirmiers à domicile pour les personnes âgées et personnes handicapées publié au JO du 30 avril 2023. dans le cadre du déploiement progressif de la dotation globale de soins sur la période 2023-2027 au titre des nouvelles modalités de financement des services proposant des soins infirmiers à domicile, le décret fixe, sur cette période, un des éléments constitutifs de cette dotation déterminé à partir du montant, revalorisé, des produits de la tarification afférents aux soins fixé l'année précédente et d'une dotation globale cible calculée pour l'année 2027 ;

- arrêté du 30 décembre 2021 publié au JO du 31 décembre 2021 relatif au tarif minimal mentionné au I de l'article L. 314-2-1 du code de l'action sociale et des familles et fixant son montant pour 2022 ;

- arrêté du 30 décembre 2022 publié au JO du 31 décembre 2022 fixant le montant du tarif minimal mentionné au I de l'article L. 314-2-1 du code de l'action sociale et des familles pour 2023.

(b) Une nouvelle compétence pour les Ehpad

L'article 47 confie une nouvelle compétence aux Ehpad en les autorisant à exercer une mission de centre de ressources territorial. Cet article crée une mission nouvelle pour les Ehpad qui pourront ainsi « *assurer, dans des conditions fixées par voie réglementaire, une mission de centre de ressources territorial* ». Aux termes de cet article 47, les établissements doivent proposer dans ce cadre, en lien avec d'autres professionnels des secteurs sanitaire et médico-social du territoire, des actions visant à :

- appuyer les professionnels du territoire intervenant auprès des personnes âgées afin de les soutenir dans l'exercice de leurs missions, d'organiser des formations ou de mettre les ressources humaines et les plateaux techniques de l'établissement à leur disposition ;

- accompagner, en articulation avec les services d'aide à domicile, les personnes âgées ne résidant pas dans l'établissement ou les aidants, afin d'améliorer la cohérence de leur parcours de santé, de prévenir leur perte d'autonomie physique, cognitive ou sociale et de favoriser leur vie à domicile. À ce titre, ils peuvent proposer une offre d'accompagnement renforcé au domicile.

Lorsqu'ils ont une mission de centre de ressources territorial, les établissements reçoivent les financements complémentaires » prévus dans le forfait global de soins versé par l'ARS.

Ces modalités d'exercice de cette compétence ont été précisées par le décret n° 2022-731 du 27 avril 2022 publié au JO du 29 avril 2022 relatif à la mission de centre de ressources territorial pour personnes âgées et au temps minimum de présence du médecin coordonnateur en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

(2) Adapter la rémunération des personnels et le montant des allocations

(a) Extensions du bénéfice du Ségur aux personnels des ESMS

L'article 42 étend des revalorisations décidées dans le cadre du Ségur de la santé à une partie du secteur médico-social.

L'accord du Ségur de la santé du 13 juillet 2020 a créé un complément de traitement indiciaire (CTI) de 183 euros par mois, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, au bénéfice des agents affectés dans les établissements publics de santé et les Ehpad. Son financement a été inscrit dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. La mission conduite par Michel Laforcade a conduit à étendre le bénéfice du CTI aux agents et salariés des ESMS par trois accords signés le 11 février et le 28 mai 2021.

L'article 42 de la LFSS pour 2022 traduit les accords issus de la mission Laforcade et deux décrets ont été publiés pour son application :

- décret n° 2022-161 du 10 février 2022 publié au JO du 11 février 2022 étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire à certains agents publics en application de l'article 42 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 ;

- décret n° 2022-161 du 10 février 2022 publié au JO du 11 février 2022 étendant le bénéfice du complément de traitement indiciaire à certains agents publics

en application de l'article 42 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022.

(b) Majoration de l'indemnisation des aidants

L'article 54 améliore l'indemnisation du congé de proche aidant et du congé de présence parentale.

Plusieurs congés sont accessibles aux personnes aidant un proche, qui donnent droit à des formes différentes d'indemnisation (le congé de présence parentale donne droit à l'allocation journalière de présence parentale ; Le congé de proche aidant, donne droit à l'allocation journalière de proche aidant). La LFSS pour 2022 propose de revoir le montant de ces aides à la hausse et d'en assouplir les conditions d'éligibilité. Deux décrets ont été publiés pour mettre en œuvre cette réforme :

- décret n° 2022-88 du 28 janvier 2022 publié au JO du 30 janvier 2022 relatif à l'allocation journalière du proche aidant et à l'allocation journalière de présence parentale ;

- décret n° 2022-1037 du 22 juillet 2022 publié au JO du 23 juillet 2022 relatif au congé de proche aidant et à l'allocation journalière du proche aidant.

(3) Des mesures non appliquées

Il convient en outre de rappeler que les dispositions de l'article 51 ont été abrogées par le III de l'article 2 de l'ordonnance n° 2021-1554 du 1<sup>er</sup> 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 et de souligner que les rapports prévus aux articles 56 (rapport dressant un bilan de la mise en œuvre de la cinquième branche de la sécurité) et 57 (rapport détaillant le financement par la sécurité sociale des dépenses de santé des détenus en perte d'autonomie) n'ont toujours pas été remis au Parlement bien que les délais prévus par la loi (respectivement mars et décembre 2022) soient écoulés.

*d) Famille*

(1) La généralisation de l'intermédiation des pensions alimentaires

Chantier juridique de longue haleine, l'intermédiation des pensions alimentaires a été progressivement mise en place depuis la LFSS pour 2020 laquelle a créé le **service public d'intermédiation financière des pensions alimentaires (IFPA)**.

Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'intermédiation était possible lorsqu'elle était positivement prévue soit **par décision du juge à la demande d'au moins un parent ou d'office lorsque que le parent créancier est victime de violences ou de menaces de la part du parent débiteur** soit par accord des deux parents entériné par une convention ayant force exécutoire.

L'article 74 de la LFSS pour 2021 avait corrigé un défaut de base légale qui obligeait les organismes débiteurs des prestations familiales (ODPF) à des procédures fastidieuses en cas de demande conjointe par les deux parents d'interruption de l'intermédiation. Désormais, un **décret en conseil d'État du 29 décembre 2020**, dispose que les greffes des tribunaux doivent informer d'emblée les ODPF des cas de **violences**

**ou de menaces de la part du parent débiteur sur l'autre parent** qui font obstacle à toute levée éventuelle de l'intermédiation<sup>1</sup>.

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023 et la pleine entrée en vigueur de l'**article 100 de la LFSS pour 2022**, l'intermédiation financière des pensions alimentaires est devenue systématique dès l'émission d'un titre exécutoire fixant une pension alimentaire. Dans certaines conditions, cette intermédiation n'est toutefois pas mise en place :

- en cas de **refus conjoint des deux parents** mentionnés dans le titre exécutoire ;

- à titre exceptionnel, lorsque le juge estime, même d'office, que **l'intermédiation est incompatible avec la situation de l'un des parents ou avec les modalités d'exécution de la pension alimentaire**.

Cette intermédiation **prend fin sur demande de l'un des parents sous réserve de l'accord de l'autre**.

• Comme attendu, le **décret d'application du 25 février 2022<sup>2</sup>** a mis en cohérence les dispositions relevant du pouvoir réglementaire avec cette généralisation, laquelle ne rend plus nécessaire que l'acte exécutoire mentionne expressément l'intermédiation. Le décret en tire ainsi les conséquences au sein du code de procédure civile s'agissant des obligations d'information incombant aux greffes des tribunaux à l'égard des ODPF et des parties concernant les décisions des juges aux affaires familiales, ainsi que des conventions homologuées par le juge.

• Ce même décret modifie également la partie réglementaire du code de la sécurité sociale afin de mettre en conformité avec la loi les procédures d'information s'agissant des conventions de divorce ou de séparation de corps, des actes reçus par un notaire, ainsi que des transactions et actes exécutoires d'avocats.

De même, l'article R. 582-5 du code de la sécurité sociale est modifié pour préciser les modalités de mise en place de l'intermédiation par l'ODPF. Un délai maximal de soixante jours à compter de la réception par l'ODPF de l'ensemble des informations nécessaires est prévu pour le versement du premier montant au parent créancier, sous réserve de paiement à l'ODPF de la somme due par le parent débiteur.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information de Pascale Grunty sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2022, p. 387.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-259 du 25 février 2022 relatif à la généralisation de l'intermédiation financière du versement des pensions alimentaires.

(2) Le régime d'attribution de la prestation d'aide à la restauration scolaire

• L'**article 102** modifie le régime de calcul et de revalorisation de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) versée par les caisses d'allocations familiales d'outre-mer<sup>1</sup> et par la caisse de sécurité sociale de Mayotte. Cette prestation, directement versée aux services gérant la restauration scolaire, permet un coût de revient plus faible pour les familles d'enfants scolarisés de l'école maternelle au lycée.

Le financement de la PARS est assuré par une dotation du fonds national des prestations familiales (FNPF), dont le montant attribué à chacune des caisses était, **sous le régime antérieur à la LFSS pour 2021, fixé annuellement par arrêté interministériel**. Ces arrêtés, qui déterminaient les contributions forfaitaires retenues par repas ou collation, étaient toutefois pris sans régularité ni prévisibilité.

L'article 102 prévoit que la somme de PARS versée au service est désormais calculée en fonction du nombre de repas et de collations servis, selon des modalités définies par décret, et selon des montants forfaitaires par repas ou par collation fixés par ce même décret.

**La commission constate qu'un décret du 27 décembre 2022<sup>2</sup> applique ce présent article ainsi qu'il était attendu et met donc en œuvre le nouveau régime d'attribution de la PARS.** Un montant prévisionnel de la PARS sera versé aux services de restauration scolaire, selon le nombre de repas et les effectifs d'élèves de l'année précédente, puis le montant définitif tiendra compte du nombre de repas ou collations effectivement fournis.

Les montants forfaitaires par repas ou collation fixés par le décret ont été diversement rehaussés en comparaison des montants prévus dans le dernier arrêté annuel du 16 décembre 2021. Conformément à l'article 102, ces montants seront désormais revalorisés chaque année le 1<sup>er</sup> janvier en appliquant le coefficient de revalorisation des prestations sociales, lequel, par exemple, a été fixé à 1,0008 au 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>3</sup>. Ainsi le nouveau régime légal et réglementaire permet à la PARS d'être revalorisée régulièrement alors que ses montants avait pratiquement été gelés ces dernières années en dépit de l'inflation.

*e) Retraites*

(1) Les mesures de soutien aux travailleurs indépendants frappés par la crise sanitaire en matière d'assurance vieillesse sont presque intégralement applicables (article 107)

En vertu de l'article 107, les travailleurs indépendants dont l'activité a été heurtée par la crise sanitaire peuvent valider, au titre des années 2020 et 2021, **un nombre de trimestres de retraite équivalent à la moyenne des années 2017 à 2019**.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des Caf de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion ainsi que la MSA Sèvres-Vienne pour Saint-Barthélemy<sup>1</sup>.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1681 relatif aux conditions et modalités de prise en charge d'une partie des frais de restauration scolaire en outre-mer par les caisses d'allocations familiales.

<sup>3</sup> Instruction interministérielle n° DSS/SD3A/2022/280 du 23 décembre 2022 relative à la revalorisation des pensions de vieillesse, des minima sociaux et des minima de pension au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La loi prévoit qu'un décret en précise les modalités de calcul, notamment les conditions dans lesquelles sont prises en compte, le cas échéant, les années de début ou de fin d'activité et les années donnant lieu à l'attribution de périodes assimilées.

Le décret n° 2022-1473 du 25 novembre 2022 portant application de l'article 107 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022 a ainsi fixé les modalités de détermination de la période de référence si le début d'affiliation est intervenu au cours des années 2017, 2018 ou 2019 ou si la cessation d'affiliation est intervenue au cours des années 2020 ou 2021 et prévu que l'attribution à titre exceptionnel de trimestres d'assurance dans le cadre de ce dispositif ne peut porter le nombre total des trimestres acquis au titre des années 2020 et 2021 **au-delà de quatre trimestres par année civile**, en précisant que **les périodes assimilées sont prises en compte** pour l'application du dispositif<sup>1</sup>.

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) assure la prise en charge le financement de cette mesure en versant à chacun des régimes d'assurance vieillesse concernés un montant égal au produit du nombre de trimestres validés dans ce cadre et de montant forfaitaires définis par décret, selon des modalités précisées par décret.

Aussi le décret susmentionné fixe-t-il la date limite avant laquelle la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) doivent transmettre au FSV les éléments de leur prise en charge et celle avant laquelle le Fonds doit leur verser les sommes dues à ce titre<sup>2</sup>. Il précise en outre **les montants forfaitaires applicables pour les années 2020 et 2021 à chaque catégorie d'assuré**.

Enfin, il est prévu que, pour l'application de l'article 107, notamment pour l'identification des bénéficiaires, des échanges d'informations soient organisés entre les organismes de sécurité sociale chargés du recouvrement et du service des prestations ainsi qu'avec l'administration fiscale, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

La publication de ce décret, initialement envisagée pour juin 2022, **n'a pas encore eu lieu**. D'après la direction de la sécurité sociale, un projet de décret, dont la CNIL et le Conseil d'État devront être saisis, serait en cours de finalisation en vue d'une publication à l'été ou au début de l'automne 2023.

- (2) La possibilité accordée à certains travailleurs indépendants de racheter les trimestres de retraite au titre desquels ils n'ont pas cotisé n'est pas encore effective (article 108)

L'article 108 permet à certains travailleurs indépendants de racheter des trimestres de retraite au titre d'années au cours desquelles **ils n'avaient pu s'ouvrir de droits**.

Il s'agit d'abord des travailleurs indépendants dont la profession exercée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 relève à présent des régimes de retraite de base des indépendants ou des professions libérales mais **n'entraînait, en droit ou en fait,**

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup>.

<sup>2</sup> Article 3.

---

**affiliation auprès d'aucun régime obligatoire de base** pendant les périodes au cours desquelles elle était exercée.

La loi prévoit une possibilité de rachat des trimestres correspondant à ces périodes et renvoie à un décret :

- la détermination des conditions dans lesquelles doit être fixé le montant des cotisations à verser ;

- la fixation de la liste des professions et des périodes concernées ;

- la détermination des conditions d'application du dispositif, notamment les barèmes et les modalités de versement des cotisations, les conditions de leur prise en compte dans le calcul de la pension et la nature des pièces justifiant des périodes d'activité en cause.

**La publication de ce décret, initialement prévue pour juin 2022, n'est pas encore intervenue.**

D'autre part, les travailleurs indépendants non agricoles affiliés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au régime de retraite de base obligatoire de Mayotte sont autorisés à racheter tout ou partie des trimestres compris entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et une date devant être fixée par décret sans pouvoir excéder le 31 décembre 2022, **au cours desquels les cotisations d'assurance vieillesse n'ont pas été appelées à défaut de fixation d'un taux de cotisation par le pouvoir réglementaire.**

Un décret doit déterminer les conditions d'application de ce dispositif, notamment le montant des cotisations à verser défini sur la base d'assiettes forfaitaires, les conditions de leur versement, les conditions de leur prise en compte dans le calcul de la pension et la nature des pièces justifiant des périodes d'activité en cause.

Estimant finalement que le recouvrement des cotisations d'assurance vieillesse ne pourrait intervenir avant 2025, le Gouvernement a toutefois proposé au Parlement de **porter au 31 décembre 2024 la limite des périodes d'activité pouvant faire l'objet d'un rachat<sup>1</sup>. Le décret d'application n'a donc lui non plus toujours pas été pris.**

En tout état de cause, d'après la direction de la sécurité sociale, les caisses et organismes concernés par ces deux dispositifs seront prochainement saisis pour avis d'un projet de décret, actuellement en cours de finalisation.

(3) La prise en charge par les organismes de sécurité sociale du coût du rachat par les artistes-auteurs de trimestres prescrits a été plafonnée (article 109)

En application de l'article 109, la Maison des Artistes (MDA) et l'Association pour la gestion de la sécurité sociale des auteurs (Agessa) peuvent **prendre en charge**, dans le cadre de leur action sociale, **tout ou partie du coût du versement**, par leurs ressortissants affiliés au régime de sécurité sociale des artistes-auteurs, **de cotisations afférentes à une période d'activité antérieure de plus de trois ans à la date du versement** (et donc prescrites), dans des conditions définies par décret.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, article 92.



---

Aussi le décret n° 2022-1039 du 22 juillet 2022 relatif à l'application d'une réduction de cotisations et contributions sociales et à la prise en charge du rachat de cotisations arriérées bénéficiant aux artistes-auteurs prévoit-il que le montant total de cette prise en charge **ne peut excéder 50 % de la fraction de la contribution** correspondant aux cotisations patronales versée par toute personne physique ou morale qui procède à la diffusion ou à l'exploitation commerciale d'œuvres originales (qui correspond à 2 % du montant recouvré au cours de l'année civile précédente)<sup>1</sup>, c'est-à-dire **la moitié du budget d'action sociale des deux organismes concernés**. En parallèle, le montant alloué à chaque artiste-auteur **ne peut excéder 50 % de la valeur mensuelle du plafond de la sécurité sociale (PASS), ni excéder 50 % de la valeur totale du versement opéré par l'intéressé**<sup>2</sup>.

(4) Les décrets d'application des dispositions prévoyant l'extension de la retraite progressive aux salariés en convention de forfait en jours et aux mandataires sociaux ont été publiés (article 110)

(a) Les salariés en convention de forfait en jours sont éligibles à la retraite progressive dans des conditions similaires à celles qui s'appliquent aux salariés à temps partiel

Aux termes de l'article 110, **les salariés en convention de forfait en jours peuvent bénéficier du dispositif de retraite progressive**<sup>3</sup>.

Conformément à la loi, le décret n° 2022-677 du 26 avril 2022 relatif à l'extension et aux modalités de service de la retraite progressive a conditionné leur accès au dispositif à **la justification d'une quotité de travail comprise entre 40 % et 80 % de la durée de travail maximale** exprimée en jours<sup>4</sup>.

Les assurés exerçant plusieurs activités à temps réduit ont également été rendus éligibles au dispositif. Le même décret a précisé que, pour ces assurés, l'appréciation de l'exercice des activités à temps réduit est déterminée par **l'addition des rapports entre le nombre de jours et la durée de travail maximale exprimée en jours applicables à chacun des emplois**, la quotité de travail totale devant être comprise entre 40 % et 80 % de cette durée maximale.

(b) Les conditions d'accès des mandataires sociaux à la retraite progressive ont été précisées

D'autre part, le législateur a étendu la retraite progressive aux assurés exerçant à titre exclusif une activité « *assimilée salariée* », **dont celle de mandataire social**, dans des conditions devant être fixées par décret et relatives, notamment, à la **diminution des revenus professionnels**.

Aussi le décret n° 2022-677 du 26 avril 2022 a-t-il précisé que les assurés exerçant à titre exclusif certaines activités incompatible avec un départ progressif en

---

<sup>1</sup> Articles L. 382-4 et R. 380-30-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article D. 382-5 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article L. 351-15 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Article R. 351-41 du code de la sécurité sociale.

retraite<sup>1</sup> ou certaines activités accessoires<sup>2</sup> ne sont **pas éligibles à la retraite progressive** et que les assurés exerçant à titre exclusif une autre activité assimilée salariée peuvent en bénéficier :

- **soit dans les conditions applicables aux salariés**, si la quotité de travail correspondante est comprise entre 40 % et 80 % de la durée de travail à temps complet ou de la durée de travail maximale légale, réglementaire ou conventionnelle fixée par un forfait en jours, applicables à l'entreprise ou à la collectivité publique ;

- **soit**, lorsque l'activité n'est pas assujettie à une durée de travail, **dans les conditions applicables aux travailleurs indépendants**, si le revenu annuel que cette activité lui procure est supérieur à 40 % du SMIC brut calculé sur la durée légale du travail<sup>3</sup>.

(c) Les dispositions relatives aux travailleurs indépendants ne nécessitent que des précisions et des coordinations

Enfin, la loi a isolé dans article spécifique les modalités d'accès des travailleurs indépendants à la retraite progressive, en précisant que les conditions, notamment de diminution des revenus professionnels, en seraient fixées par décret<sup>4</sup>.

La condition de diminution des revenus professionnels, à savoir une réduction de 20 % à 60 % des revenus tirés de l'activité indépendante, étant **déjà établie**<sup>5</sup>, le décret susmentionné n'a apporté que des coordinations, ainsi que des précisions relatives aux cas de suspension et de suppression du service de la fraction de pension.

*f) Simplification et modernisation du service public de la sécurité sociale*

(1) Mesures de simplification et de modernisation des prestations en espèce pour les salariés et travailleurs indépendants (article 96)

(a) Le maintien du droit à prestations n'a pas fait l'objet de tous les décrets nécessaires à sa pleine application

**L'indemnisation des arrêts de travail** pour maladie et maternité est conditionnée, chez les travailleurs **indépendants**, à une **période d'affiliation minimale** au régime des indépendants<sup>6</sup> et au **paiement d'un montant minimal de cotisations**,

---

<sup>1</sup> Les personnes bénéficiaires d'un appui à la création ou à la reprise d'une activité économique et les personnes ayant souscrit un service civique.

<sup>2</sup> Par exemple, les administrateurs des groupements mutualistes qui perçoivent une indemnité de fonction et qui ne relèvent pas, à titre obligatoire, d'un régime de sécurité sociale ou les fonctionnaires et agents publics autorisés à faire des expertises ou à donner des consultations dans le cadre d'activités de recherche et d'innovation.

<sup>3</sup> Article D. 351-14-4 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Article L. 634-3-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Article D. 634-16 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Au moins douze mois pour la maladie (article D. 622-1 du code de la sécurité sociale) et dix mois pour la maternité (article D. 623-8 du même code).

---

aux termes de l'article L. 622-3 du code de la sécurité sociale. Lorsque le **revenu annuel d'activité moyen** sur les trois dernières années civiles est inférieur à un seuil de contributivité minimal fixé à 10 % du PASS, les **indemnités journalières sont nulles en maladie et égales à 10 % des indemnités journalières versées à taux plein en maternité**, soit 1/7300<sup>e</sup> du PASS, c'est-à-dire 6,02 euros par jour.

Face au **risque** pour les travailleurs indépendants nouvellement affiliés, notamment les micro-entrepreneurs, de **ne pas dépasser le seuil de contributivité**, les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022 prévoient que peuvent bénéficier du maintien du droit à prestations les assurés qui justifient à nouveau, au titre de leur nouvelle activité, des conditions d'ouverture de droit aux indemnités journalières maladie et maternité, mais dont les premières sont nulles et les secondes égales à un niveau fixé par décret. Dès lors, les actifs ayant eu la qualité d'assuré à un régime, étant désormais affiliés au régime des indépendants et n'atteignant pas le seuil de contributivité pourront bénéficier, si elles sont supérieures, des indemnités journalières de leur précédent régime au titre du maintien du droit à prestations.

Le 1<sup>o</sup> du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022 modifie l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, qui régit le maintien du droit à prestations pour les personnes ayant cessé de remplir les conditions d'activité requises pour l'affiliation à l'assurance maladie, tandis que le 2<sup>o</sup> du même I modifie l'article L. 311-5 qui régit le maintien du droit à prestations pour les personnes percevant des indemnités au titre d'une diminution ou d'une fin d'activité.

**Le 1<sup>o</sup> et le 2<sup>o</sup> renvoient tous deux à un décret le soin de fixer le montant d'indemnités journalières au titre de la maternité que doivent percevoir les assurées afin d'être éligibles au maintien de leur droit à prestations.**

**Le 4<sup>o</sup> de l'article 2 du décret n° 2021-1937 du 30 décembre 2021** relatif à l'abaissement du seuil d'accès aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès des artistes auteurs et aux prestations en espèces de l'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants **applique** les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022.

Il complète en effet l'article D. 623-8 du code de la sécurité sociale, **en fixant au montant mentionné à l'article D. 623-3, soit 10 % du montant mentionné à l'article D. 623-2, actuellement fixé à 1/730<sup>e</sup> du Pass, la valeur des indemnités journalières de maternité au niveau de laquelle l'assurée bénéficie du maintien de droit si toutefois cela lui était favorable.** Cela correspond bien, comme l'esprit de la loi semblait l'indiquer, au montant d'indemnité journalière pour maternité touché par les indépendantes dont les revenus sont inférieurs au seuil de contributivité.

Le V dispose que *« les 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du même I s'appliquent aux arrêts de travail ayant débuté à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et, pour les travailleuses indépendantes ayant commencé leur activité à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, aux périodes de versement des indemnités journalières de maternité ayant débuté à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019, dans des conditions fixées par décret ».*

**L'article 3 du décret n° 2021-1937 du 30 décembre 2021** susmentionné indique, en ce sens, que les modifications portées par les 1° et 2° du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022 aux troisièmes alinéas des articles L. 161-8 et L. 311-5 du code de la sécurité sociale s'appliquent sur demande de l'assuré **pour les arrêts maladie délivrés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 30 juin 2022 inclus, et pour les congés maternités délivrés entre le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le 30 juin 2022 inclus.**

Toutefois, le décret ne vise pas le deuxième alinéa de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale modifié par le 1° du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022, disposant que peuvent bénéficier du maintien du droit à prestations les personnes ayant cessé de remplir les conditions d'activité requises pour l'affiliation à l'assurance maladie, justifiant à nouveau des conditions d'ouverture de droits aux indemnités journalières de maladie au titre de leur nouvelle activité et dont les indemnités journalières de maladie sont nulles.

**Le décret ne vise pas non plus le quatrième alinéa de l'article L. 311-5 du code de la sécurité sociale** modifié par le 2° du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022, disposant que peuvent bénéficier du maintien du droit à prestations les personnes percevant des indemnisations au titre d'une diminution ou d'une fin d'activité, justifiant à nouveau des conditions d'ouverture de droits aux indemnités journalières de maternité au titre de leur nouvelle activité mais dont les indemnités journalières forfaitaires servies sont égales à 1/7300<sup>e</sup> du Pass.

Par conséquent, **une coordination décrétable apparaît aujourd'hui nécessaire pour rendre applicables sans équivoque les modifications apportées aux 1° et 2° du I de l'article 96 de la LFSS pour 2022 aux deuxième alinéa de l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale et quatrième alinéa de l'article L. 311-5 du même code**, et ainsi permettre à l'ensemble du périmètre visé par le législateur de bénéficier du maintien du droit à prestations.

- (b) La possibilité de ne pas prendre en compte les revenus d'activité de l'année 2020 pour le calcul des prestations en espèces des indépendants a fait l'objet d'un décret d'application dès 2021, permettant sa pleine applicabilité

**Le III de l'article 96 de la LFSS pour 2022 dispose que le calcul des prestations en espèces pour les assurés du régime des indépendants peut ne pas tenir compte de l'année 2020.** Il renvoie à un décret la fixation des conditions d'application de cette mesure.

En conséquence, le **décret n° 2021-1937 du 30 décembre 2021** relatif à l'abaissement du seuil d'accès aux prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès des artistes auteurs et aux prestations en espèces de l'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants dispose, en son **article 1<sup>er</sup>**, que **les revenus d'activité de l'année 2020 des travailleurs indépendants ne sont pris en compte dans le calcul des montants d'indemnités journalières que si cela est plus favorable à l'assuré que le calcul fondé sur les revenus d'activité des seules années 2019 et 2021.**

La publication de ce décret dès le 31 décembre 2021 a permis son application non rétroactive pour l'ensemble des arrêts de travail débutant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2022, portée par l'article 4 du décret susmentionné.

(c) Le décret en Conseil d'État nécessaire à la correction du calcul des prestations en espèces des micro-entrepreneurs n'a pas été pris

**Les micro-entrepreneurs exerçant dans des secteurs particulièrement exposés à la crise sanitaire<sup>1</sup> ont bénéficié de déductions** correspondant au montant de leur chiffre d'affaires lors des périodes de **confinement** afin de **réduire l'assiette, et donc le montant, de leurs cotisations.**

Or ces déductions ont **érodé les chiffres d'affaires** sur lesquelles se fondent les Urssaf pour calculer leurs prestations en espèces, ce qui a conduit à une **diminution de leurs indemnités journalières.**

Par conséquent, le IV de l'article 96 de la LFSS dispose que les prestations en espèce pour les micro-entrepreneurs se fondent sur **le chiffre d'affaires ou les recettes brutes** des années 2020 et 2021. **Pour ce faire, il prévoit des échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale et administration fiscale, et renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités de ces échanges.**

**Un tel décret en Conseil d'État n'ayant pas été pris, ces dispositions ne sont pas pleinement applicables.**

(2) Mesures de simplification et de modernisation des prestations en espèce pour les non-salariés agricoles (article 98)

(a) Les modalités de calcul, de liquidation et de service de la pension de veuvage pour les veufs invalides d'un non-salarié agricole titulaire d'une pension d'invalidité ont été précisées

**Le 6° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022** modifie l'article L. 732-8 du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit désormais que le **conjoint atteint d'une invalidité** de nature à lui ouvrir droit à pension d'invalidité et **survivant d'un assuré du régime des non-salariés agricoles** titulaire d'une **pension d'invalidité**, bénéficie d'une **pension de veuf ou de veuve.**

Il s'agit d'une **harmonisation** par rapport à des dispositions déjà en vigueur pour les salariés des régimes général et agricole, conformément à l'article L. 342-1 du code de la sécurité sociale.

Le 6° du I de l'article 98 renvoie toutefois à un **décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions de calcul, de liquidation et de service** de la pension de veuf ou de veuve susmentionnée.

**Le 3° de l'article 2 du décret en Conseil d'État n° 2023-139 du 27 février 2023** relatif au suivi médical professionnel des salariés agricoles, aux pensions d'invalidité et à la rente pour accident du travail ou maladie professionnelle des non-salariés agricoles et au complément d'indemnisation au titre de leur exposition aux pesticides précise, en ce sens, les modalités de cette pension de veuf ou de veuve, en créant un paragraphe 2 intitulé « Droits du conjoint survivant » au sein de la sous-section 2 de la section 2 du chapitre II du titre III du livre VII du code rural et de la pêche maritime.

---

<sup>1</sup> Notamment hôtellerie, tourisme, restauration, sport, culture, transport aérien et événementiel.

Ce dernier comporte **quatre articles** :

- les articles R. 732-12-0-1 et R. 732-12-0-3 précisent les **conditions d'accès à la pension de veuf ou de veuve**. Sont éligibles les **conjoint survivants invalides n'ayant pas atteint l'âge de 55 ans à la date du décès du défunt** titulaire de la pension d'invalidité. La pension est cumulable avec une rente pour AT/MP ou avec une pension d'invalidité de droit propre (le cas échéant, à due concurrence d'un seuil de 2 028 fois le Smic). Le versement de la pension de veuf ou de veuve est soumise aux conditions applicables aux pensions d'invalidité mentionnées aux articles R. 732-5 et R. 732-6. **En cas de remariage, la pension est supprimée**. Elle est recouvrée en cas de divorce ou de nouveau veuvage dans les mêmes conditions ;

- l'article R. 732-12-0-2 précise les **modalités de calcul de la pension de veuf ou de veuve**, égale à **54 % de la pension d'invalidité** dont bénéficiait ou eût bénéficié le défunt. Le montant est **majoré de 10 %** lorsque le bénéficiaire a eu **trois enfants** (incluant les enfants à la charge du veuf ou du conjoint décédé pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire) ;

- l'article R. 732-12-0-4 détermine les conditions de service de la pension. **L'entrée en jouissance** est ainsi prévue :

- **si le conjoint survivant est reconnu invalide antérieurement au décès de son conjoint**, au **premier jour du mois suivant le décès** du conjoint si la demande est présentée dans **l'année suivant son décès**, au **premier jour du mois suivant la réception de la demande sinon** ;

- **si le conjoint survivant est reconnu invalide postérieurement à la date du décès de son conjoint**, à la date à compter de laquelle la **reconnaissance d'invalidité du conjoint** survivant intervient.

**La pension est servie dans les conditions de service de la pension d'invalidité** mentionnées aux articles R. 732-4-5, R. 732-9 et R. 732-12 (revalorisation annuelle sur l'inflation hors tabac au premier avril, versement en fin de mois, suppression de la pension possible en cas de carence répétée à se présenter au contrôle médical), **jusqu'à la fin du mois au cours duquel le conjoint survivant atteint 55 ans**.

Bien que les effectifs concernés soient réduits, il est regrettable qu'un **délai de près de quatorze mois** ait séparé la promulgation de la loi de la publication du décret d'application.

(b) Un décret a déterminé la durée d'affiliation nécessaire et le montant du capital-décès versé en cas de décès d'un non-salarié agricole

**Le 7° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022** insère dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 732-9-1 prévoyant d'**attribuer un capital décès aux ayants droit d'un non-salarié agricole décédé**. Le capital-décès est versé par priorité aux personnes à la charge effective, totale et permanente de l'assuré ou, à défaut, au conjoint ou partenaire de PACS ou, à défaut, aux descendants, ou, à défaut, aux ascendants. Il s'agit d'une **harmonisation** avec le régime général (L. 361-1 du code de la sécurité sociale).

Le 7° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022 renvoyait toutefois à **un décret** la fixation du **montant du capital décès et de la durée d'affiliation minimale au régime des non-salariés agricoles nécessaire** pour ouvrir ce droit.

---

**Le 2° de l'article 2 du décret n° 2022-772 du 29 avril 2022** relatif à la simplification et à la modernisation des prestations en espèces des ressortissants des régimes agricoles crée des articles D. 732-12-1 et D. 732-12-2 du code rural et de la pêche maritime, appliquant le 7° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022. Le premier aligne la **durée minimale d'affiliation** sur celle requise pour qu'un assuré du régime des non-salariés agricoles puisse **bénéficier des indemnités journalières en cas de maladie**, soit **un an** aux termes de l'article D. 732-2-1<sup>1</sup>. Le second **fixe le montant du capital décès à 3 538,03 euros**, revalorisé chaque année en appliquant un **coefficient égal à un plus l'inflation hors tabac**, le montant obtenu étant arrondi à l'euro supérieur.

- (c) La résorption des différences entre le congé maternité et le congé paternité des non-salariés agricoles quant aux conditions de remplacement des chefs d'exploitation est désormais pleinement applicable

**Le congé de paternité des non-salariés agricoles** consiste en une **allocation de remplacement**, versée sur demande, sous conditions de remplacement par du personnel salarié dans les travaux et de cessation de l'activité professionnelle pendant une durée minimale incluant la période d'indemnisation.

**Le 9° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022** modifie l'article L. 732-12-1 du code rural et de la pêche maritime, régissant le congé de paternité des non-salariés agricoles, afin de permettre le **versement d'indemnités forfaitaires journalières aux non-salariés agricoles en activité n'ayant pu se faire remplacer**. Il s'agit d'une **harmonisation** avec le droit applicable au congé maternité des non-salariées agricoles, reposant également sur une allocation de remplacement ou, à défaut de remplacement, des indemnités forfaitaires journalières.

**Le même 9° renvoie à un décret la détermination des conditions** sous lesquelles les non-salariés agricoles peuvent bénéficier de ces indemnités forfaitaires journalières lors de leur congé de paternité.

**Le 4° de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2022-772 du 29 avril 2022** relatif à la simplification et à la modernisation des prestations en espèces des ressortissants des régimes agricoles crée deux articles D. 732-26-3 et D. 732-26-4 dans le code rural et de la pêche maritime, qui **alignent respectivement les conditions d'éligibilité et de service des IJ visées sur celles de l'allocation de remplacement pour congé de paternité**, et le **montant des IJ susmentionnées sur celui des IJ accordées lors du congé de maternité des non-salariées agricoles**, soit 1/730<sup>e</sup> du Pass, arrondi à la première décimale supérieure – c'est-à-dire 60,3 euros au 1<sup>er</sup> avril 2023.

- (d) Les actions prévues en faveur de la formation professionnelle continue des assurés du régime agricole n'ont fait l'objet de l'ensemble des mesures d'applications requises

**Le 11° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022** modifie l'article L. 752-5-2 du code rural et de la pêche maritime afin d'inclure dans les actions d'accompagnement

---

<sup>1</sup> Les conditions d'assujettissement à l'assurance sont réputées remplies pendant les périodes d'arrêt de travail médicalement justifié.

---

auxquelles la caisse de la MSA peut **participer l'essai encadré** prévu à l'article L. 323-3-1 du code de la sécurité sociale pour les assurés du régime général, et la **convention de rééducation professionnelle** définie à l'article L. 5213-3-1 du code du travail.

**Aux termes du 11°, deux mesures d'application, toutes deux désormais publiées, étaient nécessaires :**

- un **décret** devait déterminer les **modalités d'organisation de l'essai encadré** pour les assurés du régime agricoles. En ce sens, le **décret n° 2023-70 du 6 février 2023** relatif à diverses dispositions visant les travailleurs agricoles bénéficiaires des actions de prévention de la désinsertion professionnelle a été pris. Le I de son article 1<sup>er</sup> fixe des **modalités d'organisation similaires à l'essai encadré pour les non-salariés agricoles et pour les assurés du régime général**, en remplaçant les mentions au régime général et aux caisses associées par des mentions au régime agricole et à la MSA. Il définit le champ des éligibles comme les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole exerçant à titre exclusif ou principal, les collaborateurs d'exploitation, associés d'exploitation et aides familiaux de ces premiers ; ainsi que les salariés agricoles et assimilés. Le bénéfice des indemnités journalières est maintenu pendant l'essai ;

- un **décret en Conseil d'État** devait déterminer les **modalités de versement d'indemnités au titre de la convention de rééducation professionnelle**. À cet effet, a été publié le décret en Conseil d'État 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. Si les assurés du régime agricole sont mentionnés dans le **public visé** par le décret pour la convention de rééducation professionnelle en entreprise, le décret ne fixe les **conditions d'indemnisation** au titre de ce dispositif que pour les **assurés du régime général** et des régimes s'y référant, en créant un article R. 323-3-1 du code de la sécurité sociale. Elles sont fixées au montant de l'indemnité journalière versée pendant l'arrêt de travail précédant la rééducation professionnelle. Pour les **assurés du régime agricole** pouvant bénéficier des conventions de rééducation professionnelle en entreprise au titre de l'article L. 752-5-2 du code rural et de la pêche maritime, en revanche, le décret ne fixe pas des conditions d'indemnisation. Par conséquent, il apparaît que **le 11° du I de l'article 98 de la LFSS pour 2022 n'est pas pleinement applicable**, le **décret en Conseil d'État** fixant les conditions d'indemnisation des assurés du régime agricole au titre de la convention de rééducation professionnelle **devant encore être pris**.

#### **5. Loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle parue au JO n° 300 du 26 décembre 2021**

La loi du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle, issue d'une proposition de loi de la députée Marie-Pierre Rixain, présente un **taux d'application de 56 %**. Ce taux relativement bas s'explique en partie par l'entrée en vigueur différée de certaines des obligations prévues par la loi.

*a) La publication d'indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'enseignement supérieur et la recherche*

• **L'article 7** prévoit que **les établissements de l'enseignement supérieur publient des indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les**



**hommes** et il renforce la parité au sein des jurys de sélection au sein de certains établissements.

Sont concernés par la publication d'indicateurs les établissements de l'enseignement scolaire afin de mesurer la répartition par sexe des élèves dans les classes préparatoires aux grandes écoles<sup>1</sup>. Les modalités de cette publication doivent être précisées par décret.

Les établissements de l'enseignement supérieur doivent également, pour chacune des formations sanctionnées par un diplôme d'études supérieures, publier chaque année des indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes et aux actions mises en œuvre pour réduire les inégalités, selon des modalités et une méthodologie définies par décret<sup>2</sup>.

**Ces dispositions devant entrer en vigueur deux ans après la publication de la loi, soit le 26 décembre 2023, les décrets d'application n'ont pas encore été pris.**

• **L'article 12** prévoit que les **établissements de recherche** publient chaque année, au **titre du personnel qu'ils emploient**, l'ensemble des **indicateurs relatifs à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes** et aux actions mises en œuvre pour réduire les inégalités, selon des modalités et une méthodologie définies par décret<sup>3</sup>.

**Alors que ces dispositions sont entrées en vigueur dès la publication de la loi, aucun décret n'a encore été pris pour leur application.**

*b) La publication de l'ensemble des indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel<sup>4</sup> a prévu que dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, **l'employeur publie chaque année des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes** et aux actions mises en œuvre pour les supprimer. Ces indicateurs permettent de calculer **l'index de l'égalité professionnelle** de l'entreprise qui se matérialise par un score sur 100 points. Les indicateurs sont calculés à partir des données d'une période de référence annuelle de douze mois consécutifs, choisie par l'employeur et qui doit précéder l'année de publication.

---

<sup>1</sup> *Nouvel article L. 401-2-2 du code de l'éducation.*

<sup>2</sup> *Art. L. 612-1 du code de l'éducation.*

<sup>3</sup> *Art. L. 311-2 du code de la recherche.*

<sup>4</sup> *Art. 104 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.*

La loi de finances pour 2021<sup>1</sup> a posé de nouvelles obligations de publicité pour les entreprises bénéficiaires de crédits du plan de relance. Lorsqu'elles emploient plus de cinquante salariés, ces entreprises doivent publier le résultat obtenu à chacun des indicateurs composant l'index, chaque année et au plus tard le 1<sup>er</sup> mars. Cette publication doit être accessible sur le site du ministère du travail. En outre si les indicateurs publiés par ces entreprises sont inférieurs à un seuil déterminé par décret, elles doivent se fixer des objectifs de progression de chacun de ces indicateurs et publier ces objectifs. Les entreprises ne respectant pas ces nouvelles obligations s'exposent aux mêmes pénalités que celles prévues en cas d'absence de mise en conformité d'une entreprise dont l'index est inférieur à 75/100.

Le décret du 10 mars 2021<sup>2</sup> a fixé plusieurs obligations nouvelles incombant aux entreprises, afin notamment de tirer les conséquences des nouvelles dispositions contenues dans la loi de finances pour 2021.

D'une part, il a modifié l'article D. 1142-4 du code du travail afin d'ajouter une obligation de publication par les entreprises de l'ensemble des indicateurs. Ces dispositions s'appliquent à toutes les entreprises de plus de cinquante salariés, qu'elles bénéficient ou non de crédits du plan de relance. D'autre part, il a prévu que les entreprises devaient publier leurs objectifs de progression pour chacun des indicateurs n'ayant pas obtenu la note maximale et dans le cas où le score obtenu par l'entreprise à l'index de l'égalité professionnelle est inférieur à 75.

**L'article 13** de la loi du 24 décembre 2021 a inscrit dans la loi **l'obligation de publication par les entreprises de plus de cinquante salariés des résultats obtenus à chacun des indicateurs composant l'index de l'égalité professionnelle et des objectifs** de progression de chacun de ces indicateurs, avec les mesures de progression retenues.

**Le décret n° 2022-243 du 25 février 2022** relatif aux mesures visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise prévues par l'article 13 de la loi visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle et par l'article 244 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 a défini les conditions d'application de ces obligations de publicité.

Son article 1<sup>er</sup> précise que la publication des informations mentionnées au premier alinéa est actualisée sur le site internet du ministère chargé du travail, chaque année au plus tard le 31 décembre, par les services du ministre chargé du travail<sup>3</sup>.

Il prévoit que les objectifs de progression soient fixés pour chaque indicateur pour lequel la note maximale n'a pas été atteinte, dès lors que le niveau de résultat est inférieur à 85 points<sup>4</sup>. En outre, les mesures de corrections prises par l'entreprise qui

---

<sup>1</sup> Art. 244 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. D. 1142-4 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. D. 1142-6-1 du code du travail.

---

n'atteint pas le niveau requis à l'index sont publiées sur le site internet de l'entreprise lorsqu'il en existe un, sur la même page que ses résultats à l'index<sup>1</sup>.

Ces objectifs et mesures sont consultables sur le site internet de l'entreprise jusqu'à ce que celle-ci obtienne le niveau de requis. En outre, l'employeur les porte à la connaissance des salariés par tout moyen.

*c) La fixation de quotas par sexe aux postes à responsabilité au sein des entreprises*

**L'article 14** a instauré un **quota de représentation de chaque sexe parmi les cadres dirigeants**, d'une part, **et les membres des instances dirigeantes**, d'autre part, des entreprises d'au moins mille salariés. Ce quota sera de 30 % de chacun de ces ensembles à compter du 1<sup>er</sup> mars 2026 et de 40 % à compter du 1<sup>er</sup> mars 2029.

Dans cette perspective, cet article prévoit que **les écarts éventuels de représentation de chaque sexe sont publiés chaque année par l'employeur**. Le **décret du 26 avril 2022**<sup>2</sup> a précisé que ces écarts doivent être publiés annuellement, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année en cours au titre de l'année précédente, de manière visible et lisible sur le site internet de l'entreprise, lorsqu'il en existe un. À défaut de site internet, ils seront portés à la connaissance des salariés par tout moyen<sup>3</sup>.

La loi dispose par ailleurs qu'**à compter du 1<sup>er</sup> mars 2023, ces écarts soient également rendus publics sur le site internet du ministère du travail**<sup>4</sup>. Le décret du 26 avril 2022 précité est venu préciser que ces écarts doivent être publiés et actualisés par les services du ministère au plus tard le 31 décembre de chaque année<sup>5</sup>.

La loi prévoit que les entreprises qui ne se conformeront pas à leur obligation de représentation équilibrée de chaque sexe devront **publier, au bout d'un an, des objectifs de progression et les mesures de correction retenues**, selon des modalités que le décret du 26 avril 2022 a précisées : ces éléments devront être publiés sur le site internet de l'entreprise, lorsqu'il en existe un, sur la même page que les écarts de représentation entre les femmes et les hommes, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de l'année suivant la publication de ces écarts<sup>6</sup>. Ces dispositions entreront en vigueur à compter du **1<sup>er</sup> mars 2029**.

Le décret prévoit que ces informations (écarts de représentation de chaque sexe, objectifs de progression et mesures de correction) seront, le cas échéant, transmises aux services du ministère du travail selon une procédure de télédéclaration. Cette procédure a été définie par **arrêté en date du 27 octobre 2022**<sup>7</sup>.

Un **décret en Conseil d'État** doit déterminer les **conditions dans lesquelles sera fixé le montant de la pénalité financière** qui pourra être infligée à l'employeur

---

<sup>1</sup> Art. D. 1142-6 du code du travail.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-680 du 26 avril 2022 relatif aux mesures visant à assurer une répartition équilibrée de chaque sexe parmi les cadres dirigeants et les membres des instances dirigeantes.

<sup>3</sup> Art. D. 1142-16 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. L. 1142-11 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. D. 1142-17 du code du travail.

<sup>6</sup> Art. D. 1142-18 du code du travail.

<sup>7</sup> Arrêté du 27 octobre 2022 définissant les modalités de transmission à l'administration des écarts éventuels de représentation entre les femmes et les hommes dans l'entreprise.

dont les résultats resteront, au bout de deux ans, en-deçà des seuils définis par la loi. Ce décret **n'a pas encore été publié.**

**6. Loi n° 2022-53 du 24 janvier 2022 visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid-19 parue au JO n° 20 du 25 janvier 2022**

Afin de **mieux prendre en charge les patients atteints de symptômes persistants de la covid-19 ou « covid long »**, la loi du 24 janvier 2022 a prévu la mise en place d'une plateforme de suivi.

Cette plateforme numérique devait permettre *« à tous les patients qui le souhaitent de se faire référencer comme souffrant ou ayant souffert de symptômes post-covid »*.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, était appelé à préciser les modalités d'application de la plateforme. **À cette date, ce décret n'a pas été publié.**

Pour rappel, **la commission des affaires sociales avait, lors de l'examen de la proposition de loi, rejeté le texte.** D'une part, elle avait estimé que le cœur de la proposition, à savoir la plateforme de référencement, **ne relevait pas du domaine de la loi.** En outre, une plateforme était déjà à l'étude au sein de l'assurance maladie, rendant la disposition satisfaite.

D'autre part, elle avait considéré que le référencement volontaire, sans intervention du médecin traitant, faisait **perdre en lisibilité au parcours de soins** tel qu'il est préconisé par les autorités sanitaires et l'assurance maladie. Enfin, la création prévue par le texte d'unités spécifiques dans chaque établissement de santé était perçue comme inadaptée aux réalités d'organisation des hôpitaux mais aussi et surtout **allant à contre-courant des dispositifs d'appui et de coordination (DAC), en ville et à l'hôpital**, qui pouvaient déjà exister ou se mettre en place **selon les territoires et les spécialités concernées.**

Selon l'échéancier disponible sur le site Légifrance, la publication de ce décret est encore **envisagée pour juin 2023, soit dix-huit mois après la promulgation de la loi.**

Interrogé sur la publication du décret, le ministère de la santé et de la prévention a renvoyé à la feuille de route présentée en mars 2022 sur l'accompagnement des cas de « covid long » et les actions visant à « fluidifier les parcours et faciliter les prises en charge », avec notamment :

- **l'accent mis sur les cellules de coordination** et une enveloppe de 20 millions d'euros du fonds d'intervention régional destinée notamment à leur financement ;

- **la création par l'assurance maladie en juillet 2022 d'une plateforme en lien avec l'association « TousPartenairesCovid » en vue de mieux orienter les patients ;**

- la publication par la Haute Autorité de santé de recommandations relatives aux symptômes prolongés chez l'enfant, l'adolescent et l'adulte vise à améliorer le diagnostic et les prises en charge par les professionnels de santé.

Le suivi de ces travaux relatifs au covid long a été confié par le ministère au Dr Dominique Martin.

• La plateforme mise en place en 2022 par l'assurance maladie consiste en un **questionnaire permettant de lister ses symptômes, les examens et la prise en charge déjà réalisés**. L'objectif de celui-ci est de **préparer la consultation avec le médecin traitant**, mais aussi d'informer le patient, par un renvoi au site de l'agence régionale de santé, sur les cellules de coordination existantes.

La plateforme proposée par l'assurance maladie, qui était déjà en cours d'élaboration au moment de l'examen de la loi, à visée d'orientation et d'appui au diagnostic auprès du médecin traitant, ne suit pas les contours prescrits par la loi mais apporte pour partie une réponse aux patients qui souhaiteraient une information et un accompagnement. Il est ainsi **difficile d'envisager que soit effectivement créée, par décret, la plateforme prévue par la loi**.

**7. Loi n° 2022-139 du 7 février 2022 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 parue au JO n° 32 du 8 février 2022**

La loi du 7 février 2022 n'appelait pas directement de mesure réglementaire pour son application.

En revanche, **son article 2 a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance**, dans un délai de neuf mois, afin :

- de compléter les règles organisant le dialogue social de secteur entre les plateformes et les travailleurs indépendants qui y recourent pour leur activité ;
- de compléter les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) créée par l'ordonnance du 21 avril 2021 ;
- de compléter les obligations incombant aux plateformes de livraison et de conduite de véhicule de transport avec chauffeur (VTC) à l'égard des travailleurs indépendants qui y recourent, afin de renforcer l'autonomie de ces derniers dans l'exercice de leur activité.

Sur ce fondement, le Gouvernement a publié l'ordonnance du 6 avril 2022<sup>1</sup> qui a permis la pleine application du texte.

*a) L'encadrement du dialogue social de secteur entre les travailleurs indépendants et les plateformes*

L'ordonnance du 6 avril 2022 **a complété la mise en place d'un dialogue social dans les secteurs de la livraison de marchandises et de la conduite de VTC,**

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2022-492 du 6 avril 2022 renforçant l'autonomie des travailleurs indépendants des plateformes de mobilité, portant organisation du dialogue social de secteur et complétant les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi.

engagée par l'ordonnance n° 2021-484 du 21 avril 2021, en prévoyant les modalités de représentation des plateformes, en définissant les règles de la négociation d'accords collectifs au sein de chaque secteur et en complétant les missions de l'ARPE.

(1) Les modalités de représentation des plateformes

Comme pour les organisations d'employeurs, la représentativité des organisations professionnelles de plateformes au niveau d'un secteur donné est déterminée au regard de critères cumulatifs<sup>1</sup>.

Le plus déterminant est celui de l'**audience**, mesurée tous les quatre ans, qui **s'apprécie en tenant compte** :

- à **hauteur de 30 %**, du **nombre de travailleurs** des plateformes adhérentes à l'organisation candidate rapporté au nombre total de travailleurs des plateformes adhérentes aux organisations candidates du secteur remplissant des conditions d'ancienneté et de nombre de prestations réalisées ;

- et, à **hauteur de 70 %**, du **montant des revenus d'activité générés par les plateformes adhérentes** à l'organisation candidate, rapporté au montant total des revenus générés par les plateformes adhérentes à l'ensemble des organisations candidates du secteur.

(2) L'objet et le contenu des accords de secteur, les thèmes et la périodicité de la négociation obligatoire

Aux termes du compromis trouvé en commission mixte paritaire<sup>2</sup>, l'article 2 de la loi du 7 février 2022 prévoit que les thèmes de la négociation obligatoire « *incluent notamment les modalités de détermination des revenus des travailleurs, les modalités du développement des compétences professionnelles et de la sécurisation des parcours professionnels des travailleurs ainsi que les mesures visant à améliorer les conditions de travail et à prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité* ».

L'ordonnance du 6 avril 2022 a ainsi prévu qu'**une négociation doit être engagée au moins une fois par an** sur un ou plusieurs des thèmes suivants :

- les modalités de détermination des **revenus des travailleurs, y compris le prix** de leur prestation de service ;

- les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs, et notamment l'**encadrement de leur temps d'activité ainsi que les effets des algorithmes** et des changements les affectant sur les modalités d'accomplissement des prestations ;

- la **prévention des risques professionnels** auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;

---

<sup>1</sup> Art. L. 7343-22 du code du travail.

<sup>2</sup> Rappelons que le Sénat, à l'initiative de la commission des affaires sociales, avait souhaité inscrire directement les thèmes de la négociation obligatoire dans la loi.

- les modalités de **développement des compétences professionnelles** et de sécurisation des parcours professionnels<sup>1</sup>.

Une négociation peut également être engagée au niveau de chaque secteur sur tout autre thème relatif aux conditions de travail et d'exercice de l'activité, notamment les modalités d'échanges d'informations entre la plateforme et les travailleurs sur l'organisation de leurs relations commerciales, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité du travailleur indépendant et de la réalisation de la prestation lui incombant, les circonstances pouvant conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur indépendant ainsi que les garanties dont l'intéressé bénéficie dans ce cas, ou encore la protection sociale complémentaire<sup>2</sup>.

(3) Les conditions de négociation, de conclusion et de validité des accords de secteur

Comme dans le cadre de la négociation collective de branche, **un accord peut définir la méthode** permettant à la négociation de s'accomplir dans des conditions de loyauté et de confiance mutuelle entre les parties<sup>3</sup>. Il précise les thèmes, le calendrier des négociations et les modalités selon lesquelles sont suivis les engagements souscrits par les parties.

Pour être valide, un accord de secteur doit être signé par au moins une organisation professionnelle de plateformes reconnue représentative et par une ou plusieurs organisations de travailleurs reconnues représentatives ayant recueilli plus de **30 % des suffrages exprimés** en faveur des organisations reconnues représentatives et ne doit avoir rencontré **l'opposition d'une ou plusieurs organisations représentatives ayant recueilli la majorité des suffrages exprimés** par ces mêmes organisations<sup>4</sup>.

L'ordonnance définit par ailleurs les conditions dans lesquelles un accord peut être révisé<sup>5</sup> ou dénoncé<sup>6</sup> par les parties signataires.

(4) L'articulation des accords de secteur avec les dispositions légales et réglementaires, les contrats conclus entre travailleurs indépendants et plateformes et les chartes de responsabilité sociale

L'ordonnance prévoit que **les stipulations de l'accord de secteur prévalent sur les chartes de responsabilité sociale** mentionnées à l'article L. 7342-9 du code du travail **ainsi que sur tout engagement unilatéral** de la plateforme ayant le même objet que l'accord **sauf si cette charte ou cet engagement comporte des stipulations plus favorables aux travailleurs**<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 7343-36 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 7343-37 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 7343-38 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. L. 7343-29 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. L. 7343-40 du code du travail.

<sup>6</sup> Art. L. 7343-41 du code du travail.

<sup>7</sup> Art. L. 7343-43 du code du travail.

---

Par ailleurs, **les clauses de l'accord de secteur s'appliquent aux contrats commerciaux** conclus entre les plateformes et les travailleurs dont les prestations entrent dans son champ d'application, **sauf stipulations plus favorables figurant dans lesdits contrats**<sup>1</sup>.

(5) Les conditions d'application des accords de secteur et les modalités d'information des travailleurs indépendants sur ces accords

L'ordonnance prévoit qu'un accord collectif de secteur définit les conditions d'information des travailleurs sur les règles résultant d'accords de secteur qui leur sont applicables. **À défaut d'accord, ces modalités d'information sont définies par voie réglementaire**<sup>2</sup>.

Le **décret du 21 septembre 2022**, pris pour application de l'ordonnance<sup>3</sup>, a précisé qu'à défaut d'autres modalités prévues par accord collectif de secteur, la plateforme :

- communique, par tout moyen, au travailleur indépendant recourant à ses services, au moment de son inscription, une notice l'informant des accords de secteurs applicables par la plateforme pour la prestation concernée ;

- met sur un espace numérique accessible à tous les travailleurs un exemplaire à jour des textes ;

- informe, par tout moyen, les travailleurs indépendants, dans un délai d'un mois à compter de leur date d'effet, de tout nouvel accord collectif de secteur applicable aux prestations concernées ou de toute modification d'un accord applicable ainsi que de l'emplacement où ces textes peuvent être consultés<sup>4</sup>.

(6) Les conditions dans lesquelles les accords de secteur peuvent être rendus obligatoires pour toutes les plateformes et tous les travailleurs indépendants compris dans leur champ d'application

L'application des accords collectifs de secteur est obligatoire pour tous les signataires ou membres des organisations signataires<sup>5</sup>.

En outre, à la manière d'un accord de branche étendu, **les stipulations d'un tel accord de secteur peuvent être rendues obligatoires pour toutes les plateformes et leurs travailleurs** compris dans son champ d'application par **décision d'homologation prise par l'ARPE** au nom de l'État. Pour pouvoir être homologués, l'accord ne doit pas faire l'objet de l'opposition écrite et motivée d'une ou de plusieurs organisations professionnelles de plateformes reconnues représentatives dont le poids au niveau du secteur est de plus de 50 %<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. L. 7343-44 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 7343-45 du code du travail.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1246 du 21 septembre 2022 relatif à l'organisation du dialogue social de secteur pour les travailleurs indépendants des plateformes de mobilité.

<sup>4</sup> Art. D. 7343-92 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. L. 7343-42 du code du travail.

<sup>6</sup> Art. L. 7343-49 du code du travail.



- (7) Les conditions dans lesquelles les organisations représentatives des travailleurs et des plateformes peuvent recourir à une expertise

L'ordonnance précise les conditions dans lesquelles une ou plusieurs organisations de travailleurs ou de plateformes reconnues représentatives peuvent, lors de la négociation d'un accord de secteur, demander à l'ARPE l'autorisation de recourir à une expertise portant sur les éléments nécessaires à la négociation et relevant de questions d'ordre économique, financier, social, environnemental ou technologique<sup>1</sup>.

Il revient à l'ARPE d'apprécier l'utilité de l'expertise sollicitée, notamment au regard de l'objet de la négociation et de la complexité du sujet traité. Un **décret en Conseil d'État** est venu déterminer les conditions dans lesquelles le directeur général de l'ARPE statue sur la demande d'autorisation d'expertise, assure le suivi du déroulement de la mission et procède à la rétribution de l'expert<sup>2</sup>. Comme le prévoit l'article R. 7343-101 du code du travail, un **arrêté du 4 octobre 2022** a défini les éléments du dossier de demande qui sont transmis aux organisations reconnues représentatives afin qu'elles puissent se prononcer utilement sur le bien-fondé de la demande d'autorisation<sup>3</sup>.

*b) Les missions de l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi*

Outre la fixation de la liste des organisations représentatives des plateformes au niveau des secteurs et l'homologation des accords de secteur, l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE), créée par l'ordonnance du 21 avril 2021, s'est vu confier de nouvelles missions par l'ordonnance du 6 avril 2022.

Par ailleurs, le **décret du 25 avril 2022** relatif à la protection et à la formation des représentants des travailleurs indépendants ayant recours aux plateformes pour leur activité ainsi qu'à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi<sup>4</sup> **a pris acte de la suppression à l'initiative du Sénat**, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 février 2022, **de la présence d'un député et d'un sénateur au sein du conseil d'administration de l'ARPE.**

- (1) Un rôle de médiation entre les plateformes et les représentants des travailleurs indépendants

La loi du 7 février 2022 a habilité le Gouvernement à confier par ordonnance un rôle de médiation à l'ARPE. Comme l'a souhaité le Sénat, ce rôle de médiation a été limité aux relations entre les plateformes et les représentants des travailleurs indépendants.

---

<sup>1</sup> Art. L. 7343-56 à L. 7343-59 du code du travail.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1245 du 21 septembre 2022 relatif au recours à l'expertise et à la médiation dans le secteur des plateformes de la mobilité ainsi qu'à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi.

<sup>3</sup> Arrêté du 4 octobre 2022 portant sur le dossier prévu à l'article R. 7343-101 du code du travail dans le cadre d'une demande d'autorisation d'expertise.

<sup>4</sup> Décret n° 2022-650 du 25 avril 2022 relatif à la protection et à la formation des représentants des travailleurs indépendants ayant recours aux plateformes pour leur activité ainsi qu'à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi – Article 2.

---

Sur ce fondement, l'ordonnance du 6 avril 2022 a chargé l'ARPE de proposer aux plateformes et aux travailleurs indépendants y recourant pour leur activité, en cas de différend relatif à la mise en œuvre d'un accord collectif de secteur, un « *processus structuré leur permettant de parvenir à un accord* »<sup>1</sup>. L'autorité peut être saisie gratuitement à cette fin par une plateforme ou par un représentant des travailleurs.

Il est précisé que l'ARPE ne peut connaître, au titre de ses fonctions de médiation, des différends survenant entre une plateforme et les consommateurs, des différends survenant entre les consommateurs et les travailleurs, des procédures juridictionnelles introduites par une plateforme ou un travailleur contre un consommateur ni des tentatives de conciliation ou de médiation ordonnées par une juridiction<sup>2</sup>.

En outre, un différend soumis à l'ARPE doit avoir fait l'objet d'une **tentative préalable de résolution du litige** directement auprès de la partie adverse par une réclamation écrite ou selon les modalités prévues le cas échéant dans le contrat<sup>3</sup>.

Le **décret en Conseil d'État du 21 septembre 2022** a précisé les modalités d'application de ce dispositif de médiation<sup>4</sup>.

(2) Un rôle d'expertise, d'analyse et de proposition concernant l'activité des plateformes et des travailleurs

Le Sénat avait souhaité préciser dans la loi d'habilitation que le rôle d'expertise, d'analyse et de proposition confié à l'ARPE devrait s'inscrire « *dans le cadre de sa mission de régulation du dialogue social* ».

Sur ce fondement, l'ordonnance du 6 avril 2022 a complété l'article L. 7345-1 du code du travail afin de confier à l'ARPE la mission « *d'observer les pratiques des plateformes relatives aux conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs, notamment en matière d'usage des algorithmes, des outils numériques et des données personnelles des travailleurs, de conduire des enquêtes ou études et d'émettre des avis et préconisations sur ces sujets.* »

c) *Les nouveaux droits accordés aux travailleurs de plateformes*

L'ordonnance du 6 avril 2022 a enfin complété les obligations incombant aux plateformes de mobilité afin de **renforcer l'autonomie des travailleurs**.

Elle a en particulier précisé que, pour l'exécution de leurs prestations, les travailleurs :

**- ne peuvent se voir imposer l'utilisation d'un matériel ou d'un équipement déterminé**, sous réserve des obligations légales et réglementaires en matière notamment de santé, de sécurité et de préservation de l'environnement ;

---

<sup>1</sup> Art. L. 7345-7 du code du travail.

<sup>2</sup> Art. L. 7345-8 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. L. 7345-9 du code du travail.

<sup>4</sup> Décret n° 2022-1245 du 21 septembre 2022 relatif au recours à l'expertise et à la médiation dans le secteur des plateformes de la mobilité ainsi qu'à l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi – Article 4.

---

- ont le **droit de recourir, simultanément, à plusieurs plateformes** de mise en relation ou de commercialiser, sans intermédiaire, les services de transport qu'ils exécutent ;

- **déterminent librement leur itinéraire** au regard notamment des conditions de circulation, de l'itinéraire proposé par la plateforme et le cas échéant du choix du client.

Il est précisé que l'exercice de ces droits ne peut, sauf abus, engager la responsabilité contractuelle des travailleurs, constituer un motif de suspension ou de rupture de leurs relations avec les plateformes, ni justifier de mesures les pénalisant dans l'exercice de leur activité. En revanche, ces dispositions ne font pas obstacle au recours à une application dédiée mise à disposition par la plateforme<sup>1</sup>.

#### **8. Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants parue au JO n° 32 du 8 février 2022**

Plus d'un an après sa promulgation, la loi relative à la protection des enfants souffre d'une application très insuffisante avec **seulement 37 % des mesures réglementaires attendues ayant été prises**. Dix-sept textes réglementaires sont encore en attente de publication auxquels s'ajoutent une ordonnance dont le délai d'habilitation a expiré et un rapport au Parlement non rendu. **Ainsi, sur les 42 articles de la loi, seuls 28 sont applicables en l'état.**

Un texte réglementaire n'est ainsi venu préciser l'application que des dispositions prévoyant :

- un référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant (**article 24**)<sup>2</sup> ;

- l'information transmise à la personne signalant une situation de danger quant à la prise en compte de son information préoccupante (IP) (**article 24**)<sup>3</sup> ;

- les nouvelles modalités de rémunération et d'indemnisation des assistants familiaux (**article 28**)<sup>4</sup> ;

- la détermination de priorités pluriannuelles d'action en matière de protection maternelle et infantile (**article 32**)<sup>5</sup> ;

- la composition, les modalités d'organisation et de fonctionnement du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) ainsi que les conditions de réunions du

---

<sup>1</sup> Art. L. 1326-4 du code des transports.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1728 du 30 décembre 2022 relatif au référentiel national d'évaluation des situations de danger ou de risque de danger pour l'enfant.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1697 du 29 décembre 2022 relatif à l'information des personnes mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 226-5 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>4</sup> Décret n° 2022-1198 du 31 août 2022 relatif à la rémunération des assistants familiaux et à certaines indemnités.

<sup>5</sup> Décret n° 2022-716 du 27 avril 2022 relatif aux priorités pluriannuelles d'action en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile.

---

CNPE, du conseil national pour l'accès aux origines personnelles et du conseil national de l'adoption (**article 36**)<sup>1</sup> ;

- l'approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « France Enfance protégée » (**article 36**)<sup>2</sup> ;

- l'expérimentation d'un comité départemental pour la protection de l'enfance (**article 37**)<sup>3</sup>.

La commission des affaires sociales a décidé de créer une **mission d'information relative à l'application des lois réformant la protection de l'enfance**, dont le rapporteur Bernard Bonne est, par ailleurs, spécifiquement chargé du suivi de l'application de la loi du 7 février 2022<sup>4</sup>. Cette mission permettra d'examiner précisément la mise en œuvre des dispositions de cette loi à la lumière de la volonté du législateur. Eu égard à ces travaux menés en parallèle, la commission a donc jugé nécessaire de n'insister, dans le cadre de ce rapport d'information sur l'application des lois, que sur les **carences d'application particulièrement flagrantes**.

*a) L'absence d'ordonnance d'extension et d'adaptation en outre-mer*

En premier lieu, **l'article 42** de loi habilitait, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement à prendre par ordonnance les dispositions relevant du domaine législatif pour adapter la loi en outre-mer et étendre les dispositions concernant l'interdiction de l'hébergement hôtelier (article 7) et le renforcement des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (article 13) en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ainsi qu'à Wallis-et-Futuna. **Le délai d'habilitation d'un an a désormais expiré sans qu'une ordonnance ne soit publiée, ce que la commission ne peut que regretter au plus haut point.**

*b) Les mesures prévues au bénéfice de l'enfant protégé au titre de l'assistance éducative*

S'agissant des dispositions touchant à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou, plus largement, à l'assistance éducative, l'absence de publication des textes d'application, plus d'un an après la promulgation du texte, prive d'effets juridiques les dispositions de :

- **l'article 1<sup>er</sup>** prévoyant que, dans le cadre de l'accueil d'un enfant protégé chez un membre de la famille ou un tiers digne de confiance, en l'absence de mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), un référent du service de l'ASE ou d'un organisme public ou privé habilité informe et accompagne la personne accueillante selon des conditions définies par décret en Conseil d'État.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1729 du 30 décembre 2022 relatif au Conseil national de la protection de l'enfance.

<sup>2</sup> Arrêté du 10 décembre 2022 portant approbation de la convention constitutive du groupement d'intérêt public « France enfance protégée ».

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1730 du 30 décembre 2022 relatif à l'expérimentation du comité départemental pour la protection de l'enfance, ainsi que le décret n° 2023-207 du 28 mars 2023 fixant la liste des départements participant à l'expérimentation de la mise en place d'un comité départemental pour la protection de l'enfance

<sup>4</sup> En application de l'article 19 bis B du règlement du Sénat.

---

- l'**article 9** qui dispose qu'un parrainage par des personnes bénévoles doit être proposé systématiquement aux enfants confiés à l'ASE, avec l'accord des parents – les dispositions législatives formalisent la procédure de désignation des parrains et marraines mais renvoie à un décret le soin de fixer les règles encadrant le parrainage, ainsi que les modalités d'habilitation des associations de parrainage ;

- l'**article 14** permettant au juge des enfants, lorsqu'il prononce une mesure d'assistance éducative, de proposer aux parents une médiation familiale dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ;

- l'**article 17** permettant au mineur accueilli par l'ASE de désigner, selon des modalités prévues en décret, une personne majeure de confiance afin de l'accompagner dans ses démarches administratives ;

- l'**article 22** prévoyant que le projet de chaque établissement médico-social formalise, selon un contenu minimal défini par décret, la politique de prévention et de lutte contre la maltraitance mise en œuvre par l'établissement ou le service.

*c) L'interdiction de l'hébergement hôtelier*

L'**article 7** de la loi interdit, à compter de 2024, l'hébergement des enfants protégés dans des hôtels. Il restera alors possible de les accueillir au sein de structures « jeunesse et sport », mais seulement en cas d'urgence et pour deux mois maximum, sous des conditions d'encadrement définis par décret. Dans l'attente de l'application cette interdiction, l'accueil en hôtel des enfants confiés à l'ASE n'est rendu possible, depuis la promulgation de la loi, que pour un délai maximal de deux mois et sous des normes d'encadrement précisées, elles aussi, par décret.

Il s'avère qu'aucun de ces deux textes d'application n'a été jusqu'alors publié alors même que le décret encadrant l'accueil hôtelier durant la période dérogatoire de deux ans présentait un caractère prioritaire. **Le retard de parution de ce texte porte manifestement atteinte à la volonté du législateur en vidant de son sens la disposition législative adoptée.** En outre, l'absence de décret déterminant les normes pour l'hébergement en structures « jeunesse et sport », à moins de neuf mois de l'entrée en vigueur des dispositions législatives, entrave la bonne anticipation par les départements de l'application de ce nouveau régime.

*d) Les dispositions concernant la santé et la protection maternelle et infantile*

• L'**article 32** prévoit que le ministre chargé de la santé fixe, en concertation avec les départements, des priorités pluriannuelles d'action pour les services de protection maternelle et infantile (PMI). L'article adjoint également des objectifs nationaux de santé publique, fixés par le pouvoir réglementaire, devant être atteints par les PMI. Enfin, les dispositions de loi maintiennent le principe préexistant de normes réglementaires régissant les activités des PMI en les circonscrivant à des seuils minimaux d'effectifs en PMI.

Un décret d'application du 27 avril 2022 précise que les priorités d'action font l'objet, tous les trois ans, d'une concertation conduite par le ministre chargé de la santé avec les représentants des départements<sup>1</sup>. **En revanche, ni les objectifs nationaux de**

---

<sup>1</sup> Codifié à l'article D. 2111-2 du code de la santé publique.

---

santé publique ni l'actualisation des normes minimales d'effectifs<sup>1</sup> n'ont été publiés alors que les dispositions de la loi sont entrées en vigueur le 31 décembre 2022.

- L'article 33 de la loi autorise les départements volontaires à expérimenter la création de « maisons de l'enfant et de la famille » selon un cahier des charges fixé par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Un tel arrêté n'a pas été publié.

- Enfin, l'article 34 permet aux infirmiers ou infirmières titulaires du diplôme d'État de puéricultrice de prescrire des dispositifs médicaux de soutien à l'allaitement fixés par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. **La liste de ces dispositifs médicaux n'est toujours pas parue.**

*e) Les dispositions relatives aux mineurs non accompagnés*

- L'article 38 a réformé les critères de répartition entre départements des jeunes reconnus comme mineurs non accompagnés (MNA). Désormais, les jeunes majeurs de moins de 21 ans faisant l'objet d'une prise en charge par l'ASE sont pris en compte pour déterminer la clef de répartition du département. De même, le présent article ajoute à la clef de ventilation un critère lié à la situation socio-économique des départements.

Il est regrettable que ces nouveaux éléments n'aient toujours pas trouvé d'application. La formule détaillée de la répartition territoriale des MNA doit être déterminée par décret en Conseil d'État<sup>2</sup> et est actuellement prévu à l'article R. 221-13 du code de l'action sociale et des familles. Le décret modifiant cet article est encore attendu ; il devra notamment préciser quel critère précis est retenu pour rendre compte de la situation socio-économique des départements. En conséquence, l'arrêté prévoyant la répartition pour l'année 2022<sup>3</sup> n'avait pas appliqué les nouvelles conditions, en méconnaissance de la volonté du législateur. L'arrêté pour 2023 n'a pas encore été publié.

- L'article 40 rend obligatoire la présentation auprès des services préfectoraux de la personne se présentant comme MNA afin que ces derniers apportent une aide à l'identification et à l'évaluation de la minorité, notamment par le recours au fichier national d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Le président du conseil départemental est également tenu de transmettre mensuellement au préfet la date et le sens des évaluations individuelles réalisées par le département afin d'alimenter ce fichier AEM.

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application de ces dispositions. Ce décret doit notamment déterminer la durée de l'accueil provisoire d'urgence que le département doit mettre en place pour la personne se déclarant MNA, ainsi que **les modalités d'application du versement de la contribution forfaitaire de**

---

<sup>1</sup> Codifiées à l'article R. 2112-7 du même code.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article L. 225-2-2 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>3</sup> Arrêté du 12 avril 2022 fixant pour l'année 2022 les objectifs de répartition proportionnée des accueils des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

**l'État aux départements** conditionnée au respect des obligations contenus dans le présent article 40<sup>1</sup>.

**Ce décret en Conseil d'État n'a pas été publié.** Les modalités de versement de la contribution forfaitaire sont, jusqu'à présent, déterminées par l'article R. 221-12 tel qu'il résulte du décret du 23 juin 2020<sup>2</sup>. La rédaction de cet article, qui fait encore mention de la possibilité de conclure une convention avec le préfet pour le recours au fichier AEM, n'est plus conforme aux nouvelles dispositions législatives.

### **9. Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante parue au JO n° 38 du 15 février 2022**

La commission des affaires sociales avait examiné au fond les **articles 11 et 12** de ce texte lors de son examen par le Sénat.

#### *a) L'assouplissement de l'allocation des travailleurs indépendants*

##### (1) L'assouplissement des conditions d'accès à l'allocation

**L'article 11** de la loi du 14 février 2022 tend à élargir l'accès à l'allocation chômage des travailleurs indépendants (ATI), créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en créant un nouveau fait générateur ouvrant droit à l'allocation en cas de cessation d'activité lorsque celle-ci n'est pas économiquement viable.

Un **décret en Conseil d'État du 30 mars 2022** a précisé les conditions de désignation du **tiers de confiance** pouvant attester du caractère non viable de l'activité<sup>3</sup>. Ce tiers de confiance pourra être, au choix du travailleur indépendant, **soit un expert-comptable, soit une personne habilitée d'un établissement du réseau consulaire** du secteur d'activité dont il relève<sup>4</sup>.

Il est précisé que le caractère non viable de l'activité non salariée correspond à une baisse d'au moins 30 % des revenus déclarés par le travailleur indépendant au titre de l'impôt sur le revenu correspondant à cette activité<sup>5</sup>.

Par ailleurs, comme annoncé lors de l'examen de la loi au Parlement, ce décret a prévu que la condition de revenus antérieurs d'activité pour bénéficier de l'allocation, fixée à 10 000 euros par an, est désormais **appréciée sur la meilleure des deux dernières années civiles d'activité non salariée** plutôt que sur la moyenne des deux dernières années<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Codifié à l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 modifiant les modalités de la contribution forfaitaire de l'État à la mise à l'abri et à l'évaluation de la situation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-450 du 30 mars 2022 relatif à l'allocation des travailleurs indépendants.

<sup>4</sup> Art. R. 5424-72-1 du code du travail.

<sup>5</sup> Art. R. 5424-72-2 du code du travail.

<sup>6</sup> Art. R. 5424-71 du code du travail.

(2) L'ajustement du mode de calcul de l'allocation

L'article 11 a également modifié le calcul de l'ATI en précisant que, si son montant forfaitaire est supérieur au montant moyen mensuel des revenus d'activité antérieurs, l'allocation versée mensuellement est réduite d'autant, **sans pouvoir être inférieure à un montant fixé par décret.**

**Ce montant minimum a été fixé par un décret simple du 30 mars 2022<sup>1</sup> à 19,73 euros par jour** – soit environ 600 euros par mois –, tandis que le montant forfaitaire est fixé à 26,30 euros par jour (soit près de 800 euros par mois)<sup>2</sup>.

*b) La réforme du financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants*

**L'article 12** de la loi du 14 février 2022 a notamment aligné les règles de répartition et de reversement des contributions des travailleurs indépendants entre leurs différents affectataires par France compétences sur les règles applicables aux salariés. France compétences devient ainsi l'opérateur central du financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants.

Dans ce cadre, le **décret en Conseil d'État du 29 juin 2022<sup>3</sup>** a précisé les conditions dans lesquelles :

- **un fonds d'assurance formation est habilité** par l'État à percevoir, de la part de France compétences, une part des contributions recouvrées par les caisses de mutualité sociale agricole **concernant les non-salariés agricoles** ;

- **un opérateur de compétences (OPCO) est agréé par l'État** pour percevoir une part des fonds issus de la collecte des contributions des **travailleurs indépendants de la pêche maritime**, les employeurs de pêche maritime de moins de 11 salariés ainsi que les travailleurs indépendants et les employeurs de cultures marines de moins de 11 salariés affiliés au régime social des marins.

Pour ces derniers, les montants des deux fractions de la collecte affectées au financement du compte personnel de formation (CPF) des travailleurs indépendants et au conseil en évolution professionnelle (CEP) doivent être déterminés par un arrêté des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'agriculture, des gens de mer et de la pêche maritime. **Cet arrêté n'a pas encore été publié.**

Pour les chefs d'entreprises agricoles, ces montants restent déterminés par un arrêté du 5 mai 2020<sup>4</sup>.

Le décret du 29 juin 2022 a également précisé les **conditions de l'agrément des fonds d'assurance formation des non-salariés.**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-451 du 30 mars 2022 relatif au montant de l'allocation des travailleurs indépendants.

<sup>2</sup> À Mayotte, le montant forfaitaire et le montant minimum sont fixés respectivement à 19,73 euros et 13,15 euros par jour.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-956 du 29 juin 2022 relatif à la formation professionnelle des travailleurs indépendants.

<sup>4</sup> Arrêté du 5 mai 2020 relatif à la répartition de la contribution à la formation professionnelle des travailleurs indépendants relevant du régime agricole.



---

**10. 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 parue au JO n° 44 du 22 février 2022**

Lors de l'examen de la loi 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 ») par le Sénat, la commission des affaires sociales avait examiné au fond les **articles 119 à 142, 182, 183 et 249**, portant sur la santé ainsi que sur les compétences sociales et médico-sociales des collectivités territoriales.

Leur application reste partielle.

*a) La gouvernance des agences régionales de santé*

L'**article 119** a modifié la gouvernance des agences régionales de santé (ARS) en **transformant leur conseil de surveillance en un conseil d'administration doté de nouvelles prérogatives** et en confiant deux vice-présidences au sein de ce conseil à des représentants des collectivités territoriales.

Il appelle des **modifications des dispositions réglementaires** du code de la santé publique relatives à la composition et aux modalités de fonctionnement du conseil d'administration qui **n'ont toujours pas été effectuées**.

En outre, le texte renvoie à un décret, pris après consultation des associations représentatives d'élus locaux, la **détermination des missions des délégations départementales des ARS. Ce décret n'a pas encore été publié**.

*b) Les expérimentations en matière de solidarités*

(1) Le revenu de solidarité active recentralisé

L'**article 132** a complété les dispositions de l'article 43 de la loi de finances pour 2022<sup>1</sup> qui permet d'expérimenter pendant cinq ans, dans des départements volontaires, la **recentralisation des compétences actuellement dévolues aux conseils départementaux** d'instruction administrative, d'attribution, de contrôle et de financement du revenu de solidarité active (RSA). Il a ainsi prévu les **modalités de participation à l'expérimentation d'une seconde vague de départements à partir de 2023**.

En application de cet article, le **décret en Conseil d'État du 26 octobre 2022**<sup>2</sup> a fixé les critères d'éligibilité des départements à l'expérimentation. Peuvent ainsi être retenus les départements qui remplissent les **critères cumulatifs** suivants :

- un **reste à charge par habitant** du département supérieur à 1,2 fois le reste à charge national moyen par habitant ;

- une **proportion de bénéficiaires du RSA**, et, le cas échéant, du revenu de solidarité (RSO), dans la population du département supérieure à 1,2 fois cette même

---

<sup>1</sup> Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-1358 du 26 octobre 2022 relatif aux critères d'éligibilité des départements à l'expérimentation relative à la gestion du revenu de solidarité active.

---

proportion dans l'ensemble des départements (à l'exclusion de ceux dont la compétence d'attribution et de financement du RSA et, le cas échéant, du RSO a été transférée à l'État)<sup>1</sup> ;

- un **revenu moyen par habitant** du département inférieur à 0,9 fois le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements (à l'exclusion de ceux dont la compétence d'attribution et de financement du RSA et, le cas échéant, du RSO a été transférée à l'État)<sup>2</sup>.

En application de ces critères, **seul le département de l'Ariège a été retenu** pour rejoindre l'expérimentation en 2023, conformément à la liste fixée par le **décret du 23 décembre 2022**<sup>3</sup>. Il est rappelé que les départements de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales prennent part à l'expérimentation depuis 2022.

(2) L'expérimentation de « territoires zéro non-recours »

**L'article 133**, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit la mise en place pour une durée de trois ans d'une **expérimentation dans, au plus, dix territoires, aux fins de lutter contre le non-recours aux droits sociaux** et de détecter les situations dans lesquelles des personnes sont éligibles à percevoir des prestations dont le bénéfice ne leur a pas encore été ouvert faute de démarche accomplie en ce sens.

Les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation auraient dû être définies par décret en Conseil d'État **au plus tard le 31 juillet 2022**. Toutefois, **ce décret n'a toujours pas été publié**.

Le ministère des solidarités a néanmoins lancé, le 31 mars 2023, un appel à projets relatif à l'expérimentation. Les candidatures sont ouvertes jusqu'au 26 mai 2023. À l'issue de ce processus, la liste des territoires participant à l'expérimentation devra être fixée par un arrêté conjoint des ministres chargés des solidarités, de l'insertion et des collectivités territoriales.

*c) La coordination de l'habitat inclusif et de l'adaptation des logements au vieillissement de la population*

**L'article 134** donne compétence au département pour coordonner le développement de l'habitat inclusif et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

Les conditions d'application du titre VIII du livre II du code de l'action sociale et des familles, relatif à l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées, sont renvoyées à un décret. Toutefois, le SGG considère que le texte est **déjà appliqué par un texte réglementaire existant**<sup>4</sup>, qui a donc devancé la loi.

---

<sup>1</sup> Les bénéficiaires pris en compte sont ceux constatés au 31 décembre 2020.

<sup>2</sup> Le revenu moyen à prendre en compte est celui constaté au 31 décembre 2020.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1628 du 23 décembre 2022 relatif à la liste des départements retenus pour participer à l'expérimentation prévue par l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>4</sup> Il s'agit du décret n° 2019-629 du 24 juin 2019 relatif aux diverses dispositions en matière d'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées mentionné au titre VIII du livre II du code de l'action sociale et des familles.

*d) Le renforcement de l'accès à l'emploi pour les personnes en situation de handicap*

Introduit par l'Assemblée nationale, **l'article 136** permet aux personnes travaillant en entreprise ou service d'aide par le travail (Esat) d'accéder à une entreprise adaptée ou une entreprise ordinaire classique sans démarches nouvelles auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) dans le cadre d'un **parcours renforcé en emploi**.

Il prévoit également que les personnes accueillies en Esat peuvent avoir une **double activité** en travaillant simultanément et à temps partiel dans une entreprise ordinaire ou dans une entreprise adaptée, ou en exerçant dans les mêmes conditions une activité professionnelle indépendante, sans toutefois pouvoir accomplir des travaux rémunérés au-delà de la durée maximale du travail.

Le **décret du 13 décembre 2022** pris pour application de cet article<sup>1</sup> précise les modalités de mise en œuvre du parcours renforcé en emploi et de la double activité.

Il dispose ainsi que **le travailleur handicapé rejoignant une entreprise dans le cadre du parcours renforcé en emploi bénéficie de l'accompagnement de son Esat d'origine**, organisé dans le cadre de la convention d'appui conclue entre ce dernier et l'employeur, et éventuellement un service d'accompagnement à la vie sociale. L'Esat assure ce suivi en lien avec la plateforme départementale chargée du dispositif d'emploi accompagné<sup>2</sup>.

En cas de rupture de son contrat de travail, ou s'il n'est pas définitivement recruté au terme de celui-ci, le travailleur handicapé est **réintégré de plein droit dans son Esat d'origine** ou, à défaut, dans un autre Esat avec lequel un accord a été conclu à cet effet, pendant toute la durée de validité de la décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

L'article 136 ayant également renvoyé au décret la **définition des conditions dans lesquelles la CDAPH constate la capacité de travail réduite** des personnes accueillies en Esat, le décret précité du 13 décembre 2022 a modifié les dispositions réglementaires relatives à l'orientation des travailleurs handicapés en Esat. Il a ainsi précisé que la CDAPH peut orienter en Esat des personnes handicapées dont la capacité de travail est supérieure ou égale au tiers de la capacité normale lorsque leur besoin d'un ou de plusieurs soutiens médicaux, éducatifs, sociaux ou psychologiques le justifie<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1561 du 13 décembre 2022 relatif au parcours professionnel et aux droits des travailleurs handicapés admis en établissements et services d'aide par le travail.

<sup>2</sup> Art. R. 5213-1-2 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. R. 243-1 du code de l'action sociale et des familles.

*e) Des mesures diverses en matière médico-sociale*

- (1) Le statut des personnels de l'établissement public national Antoine Koenigswarter

L'article 137, introduit par l'Assemblée nationale, permet aux agents titulaires ou contractuels d'un établissement médico-social public, transféré à l'Établissement public national Antoine-Koenigswarter (EPNAK), de conserver leur statut d'origine et de relever de la fonction publique hospitalière (FPH).

En conséquence, un **décret du 29 décembre 2022** a modifié le décret relatif au régime administratif, budgétaire et comptable de l'EPNAK afin de préciser les conditions d'intégration des agents publics des établissements transférés<sup>1</sup>.

- (2) L'adaptation de l'organisation de la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap à Saint-Barthélemy

Introduit par le Sénat, l'article 138 adapte, à Saint-Barthélemy, l'organisation de la prise en charge de l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. Il permet notamment à un service de la collectivité territoriale d'exercer, dans le cadre d'une convention passée avec l'État, les missions d'une maison départementale des personnes handicapées (MDPH)<sup>2</sup>.

Un décret doit préciser les conditions dans lesquelles la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) peut délivrer à ce service le label de maison départementale de l'autonomie. **Ce décret n'a pas encore été publié.**

**11. Loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français parue au JO n° 47 du 25 février 2022**

*a) La liste des structures concernées par la réparation et son barème*

L'article 3 de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022 a ouvert aux membres des formations supplétives et assimilés, à leurs conjoints et à leurs enfants qui ont séjourné, entre le 20 mars 1962 et le 31 décembre 1975, dans l'une des structures dédiées à leur accueil **la possibilité d'obtenir réparation du préjudice résultant de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de séjour dans ces structures**, dont la liste a été fixée, conformément à la loi, par le décret n° 2022-394 du 18 mars 2022 relatif à la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation des préjudices subis par les

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1725 du 29 décembre 2022 modifiant le décret n° 2017-1588 du 20 novembre 2017 relatif au régime administratif, budgétaire et comptable de l'Établissement public national Antoine-Koenigswarter.

<sup>2</sup> Art. L. 582-2 du code de l'action sociale et des familles.

---

harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et les membres de leurs familles<sup>1</sup>.

Les 11 camps de transit et les 74 hameaux de forestage alors concernés par le fonds de solidarité à destination des enfants des anciens membres des formations supplétives<sup>2</sup> y figurent **comme annoncé par le Gouvernement**, de même que 5 structures supplémentaires.

Il était prévu par la loi que cette réparation prenne la forme d'une somme forfaitaire tenant compte de la durée du séjour dans les structures en question, dont les conditions de versement et le barème devaient être fixés par décret.

Lors de l'examen du projet de loi, le Gouvernement avait indiqué que le montant de la réparation correspondrait :

- pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois, à un montant forfaitaire de 2 000 euros ;

- pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois, à un montant forfaitaire de 3 000 euros augmenté de 1 000 euros pour chaque année accomplie au-delà de la première année.

Aux termes de l'étude d'impact annexée au projet de loi<sup>3</sup>, le barème devait être le suivant : « *le barème de base serait de 2 000 € pour une durée de séjour inférieure à trois mois et, pour les séjours de plus de trois mois, de 3 000 € auquel s'ajouterait un complément de 1 000 € par année de séjour dans les structures de transit et d'hébergement concernées* ».

Or le décret susmentionné<sup>4</sup> indique que la réparation est composée :

- d'une part, d'une somme minimale de 2 000 euros pour un séjour d'une durée inférieure à trois mois et de 3 000 euros pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois ;

- et, d'autre part, d'une somme proportionnelle à la durée effective du séjour, correspondant à 1 000 euros par année de séjour, toute année commencée étant intégralement prise en compte.

Dans la mesure où il n'est pas précisé si la partie proportionnelle est cumulable ou non avec la somme minimale, il pourrait être interprété de la rédaction du décret qu'un séjour d'une durée de trois mois, par exemple, ouvre droit à une réparation d'un montant total de 3 000 euros, constitué de 2 000 euros au titre de la première partie et de 1 000 euros au titre de la seconde. À l'inverse, pour trois années de séjour, une réparation de 3 000 euros pourrait être attribuée, au lieu de 5 000 euros, si l'on considère que le montant minimal de 3 000 euros accordé pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois est atteint par l'addition des 1 000 euros accordés par année de séjour. Interrogés sur ce sujet, **les services du ministère des armées n'ont pas apporté à la commission les éléments de précision demandés.**

---

<sup>1</sup> Article 8 et annexe.

<sup>2</sup> Ces structures étaient listées en annexe au décret n° 2018-1320 du 28 décembre 2018 instituant un dispositif d'aide à destination des enfants d'anciens harkis, moghaznis et personnels des diverses formations supplétives de statut civil de droit local et assimilés.

<sup>3</sup> Étude d'impact, page 52.

<sup>4</sup> Article 9.

---

*b) La composition et le fonctionnement de la commission de reconnaissance et de réparation*

Comme le prévoyait l'article 4 de la loi n° 2022-229 du 23 février 2022, le décret n° 2022-394 du 18 mars 2022 détermine :

- **la composition et le fonctionnement de la commission nationale indépendante de reconnaissance et de réparation** des préjudices subis par les harkis, les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et les membres de leurs familles, ses attributions et celles de l'Office national des combattants et victimes de guerre (ONaCVG)<sup>1</sup> ;

- **les conditions de l'indépendance de cette commission** dans l'exercice de ses missions<sup>2</sup> ;

- **les modalités de présentation et d'instruction des demandes de réparation** et les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent être entendues<sup>3</sup>.

Par ailleurs, le décret n° 2022-393 du 18 mars 2022 relatif aux mesures d'indemnisation des préjudices et aux mesures d'aide sociale en faveur des harkis, des autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et de leurs familles fixe à six mois le délai à compter duquel le silence gardé par la commission sur les demandes de réparation vaut décision de rejet et charge le directeur général de l'ONaCVG de représenter l'État dans les contentieux relatifs à ces demandes<sup>4</sup>.

Enfin, un arrêté du 1<sup>er</sup> avril 2022 fixe le montant des indemnités allouées aux membres de la commission.

*c) L'allocation viagère a été exclue des revenus pris en compte pour le calcul de plusieurs prestations sociales*

Lors de sa création, en 2015<sup>5</sup>, le législateur a omis d'ouvrir le bénéfice de l'allocation viagère servie aux conjoints et ex-conjoints, mariés ou partenaires de PACS, survivants de harkis, moghaznis et personnels des autres formations supplétives de statut civil de droit local ayant servi en Algérie aux conjoints et ex-conjoints des personnes assimilées aux membres de ces formations supplétives<sup>6</sup>.

L'article 8 de la loi n° 2022--229 du 23 février 2022 a régularisé l'interprétation extensive que retenait l'ONaCVG avec l'aval du Gouvernement. **Ont donc été rendus**

---

<sup>1</sup> Articles 1<sup>er</sup> à 7.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup>.

<sup>3</sup> Articles 10 à 14.

<sup>4</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 2.

<sup>5</sup> Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, article 133.

<sup>6</sup> Agents contractuels de police auxiliaire, agents techniques occasionnels de police, gardes champêtres en zone rurale, agents de renseignement, auxiliaires médico-sociaux des armées et Français rapatriés originaires d'Afrique du nord de statut civil de droit local, ayant appartenu aux forces régulières françaises et participé aux opérations de maintien de l'ordre en Algérie, mais ayant quitté l'armée avant quinze ans de services, à l'exclusion de ceux qui ont effectué leur seul service militaire obligatoire dans les unités régulières.

---

**éligibles à l'allocation viagère les conjoints et ex-conjoints des personnes assimilées aux membres des formations supplétives ayant servi en Algérie**, si ces derniers ont fixé leur domicile en France. La loi a précisé dorénavant que les modalités selon lesquelles l'allocation viagère est instituée sont fixées par décret.

Sur cette base, le décret n° 2022-393 du 18 mars 2022 a intégré cette allocation à la liste des ressources non prises en compte pour la détermination du montant du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) et de la prime d'activité<sup>1</sup>.

## **12. Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement parue au JO n° 52 du 3 mars 2022**

*a) Une extension aux sages-femmes de la compétence de réalisation d'IVG chirurgicales encore inappliquée*

La loi du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement appelait la publication d'un texte d'application à l'article 2, relatif à l'extension aux sages-femmes de la compétence de réalisation d'une interruption volontaire de grossesse par voie chirurgicale.

Les députés avaient en effet adopté en deuxième lecture un amendement disposant qu'un décret préciserait « *notamment les éléments relatifs à la formation exigée et les expériences attendues des sages-femmes, ainsi que leurs conditions de rémunération pour l'exercice de cette compétence* », auxquels ont été ajoutés en nouvelle lecture les « *éléments relatifs à l'organisation des établissements de santé* ».

**La publication de ce décret n'est annoncée que pour octobre 2023.**

*b) Une information du Parlement encore limitée*

**La loi du 2 mars 2022 prévoyait en outre la remise au Parlement de trois rapports d'évaluation** : à l'article 2, dans un délai d'un an à compter de la promulgation, sur l'extension de la compétence des sages-femmes aux IVG par voie chirurgicale ; à l'article 6, dans un délai de six mois, sur l'application des dispositions constitutives du délit d'entrave à l'IVG ; et à l'article 9, dans un délai d'un an, sur le dispositif global d'accès des femmes à l'IVG.

**Aucun de ces trois rapports n'a été remis à ce jour.**

## **13. Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat parue au JO n° 189 du 17 août 2022**

La commission des affaires sociales avait examiné au fond les **articles 1<sup>er</sup> à 11** de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat – les autres articles ayant été délégués au fond à la commission des affaires économiques ou à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

---

<sup>1</sup> Articles 3 et 4.

Compte tenu du caractère urgent ou prioritaire de la plupart des mesures portées par le texte, **ces articles ont fait l'objet d'une complète application par le pouvoir réglementaire.**

*a) La prime de partage de la valeur*

L'article 1<sup>er</sup> instaure une « prime de partage de la valeur », à caractère pérenne, largement calquée sur le modèle des « primes de pouvoir d'achat » (provisoires) qui se sont succédé depuis la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Cette mesure d'application immédiate a, par définition, bien été appliquée depuis sa création.

*b) La réduction de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires dans l'ensemble des PME*

L'article 2, introduit à **l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires sociales**, crée une **réduction de cotisations patronales au titre des heures supplémentaires pour les entreprises employant entre 20 et 249 salariés** - les entreprises de moins de 20 salariés bénéficiant déjà d'un tel dispositif.

Cet article renvoie ses modalités d'application à un décret.

Le décret n° 2022-1506 du 1<sup>er</sup> décembre 2022 relatif à la déduction forfaitaire des cotisations patronales sur les heures supplémentaires pour les entreprises d'au moins vingt et de moins de deux cent cinquante salariés en a permis **l'application selon des modalités conformes à l'intention du législateur.**

En particulier :

- le montant de la réduction, c'est-à-dire 0,50 euro par heure effectuée, correspond au montant évoqué lors des débats parlementaires ;

- la réduction concerne les rémunérations dues au titre des heures supplémentaires réalisées, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022, là aussi en accord avec la volonté du législateur.

*c) Les dispositions relatives aux cotisations sociales des travailleurs indépendants sont pleinement applicables*

L'article 3 renforce la réduction des cotisations maladie-maternité des travailleurs indépendants aux plus bas revenus de façon à en exonérer ceux dont les revenus d'activité sont inférieurs au Smic.

Il précise, dans ce cadre, que le taux effectif global de cotisation des micro-entrepreneurs doit être équivalent à celui des autres travailleurs indépendants **pour des montants de chiffre d'affaires ou de recettes déterminés par décret pour chaque catégorie d'activité.**

**Ces montants ont été fixés** par le décret n° 2022-1529 du 7 décembre 2022 relatif aux modalités de calcul des cotisations sociales des travailleurs indépendants, aux modalités de répartition entre les risques des montants de cotisations et contributions recouverts en application du dispositif prévu à l'article L. 613-7 du code



---

de la sécurité sociale et aux modalités de mise en œuvre de l'option prévue au second alinéa de l'article L. 731-13 du code rural et de la pêche maritime<sup>1</sup>.

D'autre part, le texte dispose qu'un décret fixe les taux de cotisation maladie-maternité applicables aux artisans et commerçants et aux professionnels libéraux, que le taux fixé pour les premiers doit être supérieur à celui fixé pour les seconds d'une valeur comprise entre 0,5 et 0,7 point pour la fraction des revenus inférieure à un seuil fixé par décret et que, pour les artisans et commerçants, à l'exclusion des micro-entrepreneurs, dont les revenus sont inférieurs à un montant fixé par décret, la cotisation est calculée sur ce dernier montant.

Par conséquent, le décret n° 2022-1529 du 7 décembre 2022 procède :

- **au maintien des taux de cotisation de base** en question à 7,20 % pour les artisans et commerçants<sup>2</sup> et à 6,50 % pour les professionnels libéraux<sup>3</sup> ;

- **à la détermination du mode de calcul de leur réduction**<sup>4</sup>, dans le respect de l'écart autorisé par la loi entre le taux applicable aux artisans commerçants et celui applicable aux professionnels libéraux **pour des revenus inférieurs à cinq fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale (Pass)**<sup>5</sup> ;

- **au maintien de l'assiette minimale de cotisation** des artisans et commerçants hors micro-entrepreneurs à 40 % du Pass<sup>6</sup>.

Enfin, la loi autorisant les jeunes chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole bénéficiant d'une exonération partielle de cotisations sociales à opter pour une réduction de leur taux de cotisation maladie-maternité et prévoyant que les modalités d'exercice de cette option soient déterminées par décret<sup>7</sup>, le décret susmentionné dispose que les intéressés formulent une demande auprès de leur caisse de mutualité sociale agricole (MSA) au plus tard le 30 juin de l'année à partir de laquelle ils souhaitent en bénéficier et précise que **l'exercice de ce droit d'option vaut renonciation totale et irrévocable à l'exonération partielle de cotisations**<sup>8</sup>.

*d) Le développement de l'intéressement en entreprise*

**L'article 4** étend de trois à cinq ans la durée maximale des accords d'intéressement, donne la possibilité aux employeurs des entreprises de moins de cinquante salariés d'instituer, sous conditions, un accord d'intéressement par voie unilatérale et simplifie les démarches de dépôt, de contrôle et d'agrément des accords d'intéressement.

Cet article a **supprimé le contrôle préalable de légalité exercé par les DDETS**<sup>9</sup> qui disposaient d'un délai d'un mois pour délivrer le récépissé attestant

---

<sup>1</sup> Article D. 613-4 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article D. 621-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article D. 621-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Articles D. 621-2 et D. 621-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Article D. 621-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Article D. 621-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>7</sup> Article L. 731-13 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>8</sup> Article D. 731-51 du code rural et de la pêche maritime.

<sup>9</sup> Direction départementale du travail, de l'emploi et des solidarités.

du dépôt de l'accord et du contrôle de la validité de ses modalités de conclusion. Depuis cette modification, la loi prévoit qu'à compter du dépôt de l'accord auprès de l'autorité administrative, les organismes de recouvrement disposent directement d'un délai fixé par décret pour demander le retrait ou la modification des clauses contraires aux dispositions légales, ce délai ne pouvant excéder trois mois

En conséquence, le décret n° 2022-1651 du 26 décembre 2022<sup>1</sup> a modifié l'article D. 3345-5 du code du travail afin de supprimer le délai d'un mois qui était accordé à l'autorité administrative pour délivrer un récépissé attestant du dépôt de l'accord ou du règlement. Il prévoit que les organismes de recouvrement disposent d'un délai de trois mois à compter du dépôt pour demander le retrait ou la modification des clauses contraires aux dispositions légales et réglementaires, à l'exception des règles relatives aux modalités de dénonciation et de révision des accords. Le délai de trois mois ne court qu'à réception des documents nécessaires pour effectuer ce contrôle et sous réserve pour l'organisme d'en avoir préalablement informé le déposant dans ce même délai.

Cet article 4 prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les exonérations applicables aux **accords d'intéressement** sont réputées acquises pour la durée de l'accord dès lors que cet accord a été rédigé selon une **procédure dématérialisée permettant de vérifier sa conformité aux dispositions en vigueur**. Cette disposition permet de lever le délai de trois mois au terme duquel les exonérations sont réputées acquises en l'absence d'observation des organismes de recouvrement.

L'article 3 du décret n° 2023-98 du 14 février 2023<sup>2</sup> prévoit ainsi que lorsque l'accord a été entièrement et exclusivement rédigé au moyen d'un site internet géré par les Urssaf, un code d'identification de l'accord est délivré à la fin de cette procédure et au moment de son téléchargement permettant l'authentification de l'accord. Sous réserve qu'aucune modification n'ait été apportée à ses clauses après son téléchargement, l'accord déposé sur la plateforme de téléprocédure du ministère du travail avec le code d'identification est réputé conforme aux dispositions légales en vigueur et ouvre droit aux exonérations.

**L'article 4 a également encadré la durée maximale de la procédure d'agrément des accords de branche d'intéressement, de participation ou instaurant un plan d'épargne salariale**, sur l'initiative de la rapporteure de la commission des affaires sociales du Sénat. Le délai, non encadré par la loi, était auparavant fixé par décret à six mois, avec une possible prorogation de six mois supplémentaires<sup>3</sup>. L'article 4 a fixé ce délai à quatre mois maximum, en prévoyant sa possible prorogation pour une durée équivalente à la moitié de la durée initiale. En conséquence, le décret

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1651 du 26 décembre 2022 portant application des dispositions relatives à l'épargne salariale de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-98 du 14 février 2023 portant application des dispositions de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat en matière de négociation collective et d'épargne salariale ; art. R. 3313-4 du code du travail.

<sup>3</sup> Art. D. 3345-6 du code du travail.

n° 2022-1651 du 26 décembre 2022<sup>1</sup> a modifié l'article D. 3345-6 du code du travail pour réduire ce délai à quatre mois et celui de sa possible prorogation à deux mois.

*e) La simplification de la procédure d'extension des accords salariaux*

L'article 8 de la loi du 16 août 2022, inséré par le Sénat, prévoit une procédure simplifiée d'extension des avenants salariaux aux conventions collectives de branche lorsque le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) a augmenté au moins deux fois au cours des douze derniers mois.

Cette procédure dérogatoire a été précisée par le décret du 14 février 2023<sup>2</sup> : dans cette situation, le ministre du travail dispose, à compter de la réception de la demande d'extension, d'un **délai de deux mois pour étendre les avenants salariaux**. À l'issue de ce délai, le silence gardé par le ministre vaut décision de rejet<sup>3</sup>.

Ce dispositif est donc désormais applicable.

*f) La revalorisation des bourses d'enseignement secondaire*

L'article 9 a revalorisé par anticipation de 4%, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022, les droits et prestations faisant l'objet d'une revalorisation annuelle en fonction de l'inflation. S'agissant des **bourses nationales d'enseignement du second degré**, il a, à l'initiative du Sénat, renvoyé à un décret les modalités du calcul de leur montant pour la rentrée 2022 afin de permettre leur revalorisation.

Le **décret du 10 octobre 2022** pris en application de cet article<sup>4</sup> a précisé que la base de calcul servant à fixer le montant des bourses nationales du second degré au titre de l'année scolaire 2022-2023 est la **base mensuelle de calcul des prestations familiales en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 majorée d'un coefficient de 1,04**.

*g) L'entrée en vigueur différée de la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés*

L'article 10 de la loi du 16 août 2022 a **supprimé la prise en compte des revenus du conjoint** pour l'attribution et le calcul du montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Le **décret en Conseil d'État du 28 décembre 2022**<sup>5</sup> a fixé au **1<sup>er</sup> octobre 2023** la date d'entrée en vigueur de cette réforme.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1651 du 26 décembre 2022 portant application des dispositions relatives à l'épargne salariale de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

<sup>2</sup> Décret n° 2023-98 du 14 février 2023 portant application des dispositions de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat en matière de négociation collective et d'épargne salariale – Article 1.

<sup>3</sup> Art. R. 2261-6 du code du travail.

<sup>4</sup> Décret n° 2022-1302 du 10 octobre 2022 relatif à la revalorisation du montant des bourses nationales d'enseignement du second degré pour l'année scolaire 2022-2023.

<sup>5</sup> Décret n° 2022-1694 du 28 décembre 2022 relatif à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés.

Il a également précisé les **dispositions transitoires applicables aux actuels bénéficiaires en couple** de l'AAH.

À partir du 1<sup>er</sup> octobre 2023, ceux-ci continueront à percevoir l'allocation « conjugalisée » si le montant d'allocation à percevoir au titre des droits du mois d'octobre 2023, tel qu'il résulte de l'application des anciennes règles, est plus élevé que le montant d'allocation à percevoir en application des nouvelles règles.

Ces personnes continueront ensuite à bénéficier de l'AAH « conjugalisée », y **compris en cas de renouvellement de leurs droits**, tant que l'application des anciennes modalités sera plus avantageuse que l'application de la réforme.

Cette règle cessera toutefois, **définitivement**, de leur être applicable dès que le montant calculé suivant les dispositions en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2023 sera supérieur ou égal à celui calculé selon les anciennes modalités.

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



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>275</b>
<b>A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>279</b>
<b>B. SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEURS .....</b>	<b>285</b>
1. <i>Environnement et développement durable.....</i>	<i>285</i>
2. <i>Prévention des risques .....</i>	<i>308</i>
3. <i>Transports.....</i>	<i>309</i>
4. <i>Aménagement du territoire.....</i>	<i>324</i>





Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 30 septembre 2022 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<sup>er</sup> octobre 2021 et le 31 mars 2023 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2021-2022 (autrement dit, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022), d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 31 mars 2023 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 statistique.

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 **11 lois<sup>1</sup> promulguées jusqu'au 30 septembre 2021.**

## **A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE**

### **1. Le « stock » de lois suivies par la commission**

**Quatre lois** examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2021-2022, contre une durant l'année parlementaire précédente. Il s'agit de :

- 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 ;

---

<sup>1</sup> Les lois n° s 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, 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, 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, 2021-1308 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, 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France, 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 et 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.

- 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 ;
- et de 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.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d’application attendues et prises pour ces textes :

Texte	2021-1308	2021-1485	2021-1755	2022-269
Nombre de mesures attendues à terme <sup>1</sup>	23	6	2	1
Nombre de mesures attendues au 31 mars 2023	23	6	2	1
Nombre de mesures prises au 31 mars 2023	17	2	2	1
<b>Taux d’application au 31 mars 2023</b>	<b>74 %</b>	<b>33 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

La commission se réjouit d’un taux d’application relativement haut pour trois de ces textes. Ces textes ont été promulgués au cours du dernier trimestre 2021 ou début 2022, de sorte que le Gouvernement a eu le temps de publier un grand nombre de mesures attendues.

**Une loi examinée au fond par la commission a été promulguée entre le 1<sup>er</sup> octobre 2022 et le 31 mars 2023 : la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables.**

Ce texte, promulgué après le 30 septembre 2022, n’est pas comptabilisé dans les statistiques du présent rapport.

*a) Les lois totalement applicables*

Parmi les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2021-2022, deux sont déjà pleinement applicables, étant précisé que ces deux textes ne prévoyaient qu’un nombre très limité de mesures d’application... Il s’agit de :

- la loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l’Autorité de régulation des

---

<sup>1</sup> 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.

---

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.

En outre, parmi les onze lois dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable assure le suivi de l'application au 31 mars 2023, **aucune loi adoptée antérieurement** n'est devenue applicable complètement entre le 1<sup>er</sup> avril 2022 et le 31 mars 2023.

*b) Les lois partiellement applicables*

Parmi les textes relevant des domaines de compétence de la commission, promulgués au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **9 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

**Trois lois adoptées au cours des sessions précédentes ont également vu leur taux d'application progresser** entre le 1<sup>er</sup> avril 2022 et le 31 mars 2023 **du fait de l'adoption de nombreuses mesures d'application :**

- 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 (par la publication de textes répondant à 2 mesures attendues ; 2 mesures d'application restent attendues ; la loi est ainsi applicable à 88 %) ;

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (par la publication de textes permettant de mettre en application 3 mesures attendues ; 11 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 92 %) ;

- 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 textes permettant de mettre en application 4 mesures attendues ; 14 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 83 %) ;

- la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (par la publication de textes permettant de mettre en application 68 mesures attendues ; 59 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 58 %).

En revanche, la commission déplore que **trois autres lois, votées il y a maintenant plusieurs années, 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'applications restent 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'applications restent attendues ; la loi est applicable à 80 %) ;

- la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (2 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 82 %).

## **2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale**

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, trois lois d'initiative sénatoriale intéressant la commission ont été promulguées :

- 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 ;

Ces deux textes, récemment promulgués, ne sont pas encore totalement applicables.

**Synthèse - Mise en application des lois suivies par la commission**

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2022	Taux de mise en application au 31 mars 2023
	dans la loi	prises au 31 mars 2023		
Loi n° 2022-269 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	1	1	-	100 %
Loi n° 2021-1755 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	2	2	-	100 %
Loi n° 2021-1485 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France	6	2	-	33 %
Loi n° 2021-1308 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	23	17	-	74 %
Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	141	82	10 %	58 %
Loi n° 2020-105 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	87	67	78 %	83 %
Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	130	119	89 %	92 %

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2022	Taux de mise en application au 31 mars 2023
	dans la loi	prises au 31 mars 2023		
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	16	14	75 %	88 %
Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires	11	9	82 %	82 %
Loi n° 2016-1888 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne du 28/12/2016	15	12	80 %	80 %
Loi n° 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 08/08/2016	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 ».

**4 rapports en ce sens ont été transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au cours de l'année 2021-2022.** Ces rapports portent sur les textes suivants :

- la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (**rapport en date du 13 décembre 2021**) ;

- la loi n° 2021-1308 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 (**rapport en date du 16 décembre 2021**) ;
- la loi n° 2021-1485 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France (**rapport en date du 6 avril 2022**) ;
- la loi n° 2021-1755 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 (**rapport en date du 6 juillet 2022**).

*b) La publication des rapports demandés par le Parlement*

Sur les **109 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2012 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, à peine **34 ont été remis au Parlement**, soit **moins d'un tiers** du nombre total de rapports attendus.

#### **4. La publication des ordonnances**

Une seule loi promulguée au cours de l'année parlementaire 2021-2022 a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance : la loi n° 2021-1308 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. Elle contient 20 habilitations.

Au 31 mars 2023, 18 habilitations avaient donné lieu à la publication d'ordonnances. 2 habilitations, faute de texte publiés, sont devenues obsolètes pour ce texte.

### **B. SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEURS**

#### **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 2023, sur les 45 mesures d'application prévues par cette loi, 4 restent encore à prendre, soit un taux global d'application de 91 %. Deux décrets sont encore attendus, relatifs à l'application du protocole de Nagoya et au régime d'autorisation des opérations de défrichement, ainsi que deux arrêtés.

La commission déplore qu'aucune mesure nouvelle n'ait été prise au cours de la période de référence. Même si la mise en œuvre de la loi est quasiment parachevée, la commission regrette néanmoins l'inapplicabilité de certaines dispositions du protocole de Nagoya, pourtant effectif en France depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

Cette situation est d'autant plus dommageable que l'attachement de la communauté internationale au Protocole de Nagoya a été réaffirmé à l'occasion de la COP15 Biodiversité qui s'est tenue à Montréal en décembre 2022. La cible 13 de

l'Accord de Kunming à Montréal vise en effet la « prise de mesures juridiques, politiques, administratives et de renforcement des capacités efficaces à tous les niveaux [...] pour assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques [...], faciliter un accès approprié aux ressources génétiques, et d'ici à 2030, faciliter une augmentation significative des avantages partagés ».

De même, le décret modifiant le régime d'autorisation des opérations de défrichement est toujours en attente de publication, alors que les dispositions qu'il prévoit sont pourtant essentielles pour la sécurité des espaces sylvicoles et l'équilibre économique des porteurs de projets. Cette absence de publication est d'autant plus regrettable que la France est de plus en plus touchée par des incendies de grande ampleur, intenses et précoces, ainsi que l'a montré le rapport d'information relatif à la prévention et à la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie.

### **L'action du Sénat en faveur de la prévention des feux de forêt**

Soucieuse d'apporter une réponse à cette problématique croissante en déclinant par la voie législative les recommandations du rapport précité, la proposition de loi d'initiative sénatoriale visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie, adoptée par le Sénat le 4 avril 2023, contient des dispositions relatives aux obligations légales de débroussaillage (OLD), opérations qui permettent de prévenir les incendies, en diminuer l'intensité et en limiter la propagation.

Trois mesures phares sont déclinées autour des mesures de débroussaillage : l'intégration du périmètre des OLD dans les documents d'urbanisme, l'augmentation du montant des sanctions en cas de non-respect des OLD et l'instauration d'un crédit d'impôt pour les personnes physiques pour les dépenses engagées pour des travaux de débroussaillage.

À l'article 18, il est en outre prévu la remise d'un rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles. Selon les indications fournies par le ministère de la transition écologique, le retard pris dans la remise de ce rapport s'explique à la fois par le contexte particulier de la réforme de la fiscalité locale, avec notamment la réécriture du régime de la taxe d'aménagement portée par l'ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022, ainsi que par les effets économiques de la crise sanitaire, qui ont sensiblement affecté certaines ressources fiscales des collectivités territoriales.

La réforme de la fiscalité locale, amorcée par la loi de finances initiale pour 2020, repose sur une nouvelle architecture fiscale qui n'est effective, pour la taxe d'aménagement, que depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022. Elle comprend la mise en place de mécanismes correcteurs et modifie les ressources des collectivités locales, ce qui affecte les recettes de la taxe d'aménagement dédiées notamment à la protection des espaces naturels sensibles.

Dans ce contexte, la commission comprend que les évolutions de la taxe d'aménagement modifient les délais de remise du rapport attendu afin qu'il puisse être pertinent et adapté au nouveau contexte fiscal local, mais elle plaide néanmoins pour pouvoir bénéficier dans les meilleurs délais des observations du Gouvernement sur le financement de la politique de préservation des espaces naturels sensibles, à laquelle les départements sont très attachés.



---

*b) 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 2023, sur les 16 mesures d'application prévues pour la pleine entrée en vigueur des dispositions portées par cette loi, 14 ont été prises, ce qui fait porter le taux global d'application à un niveau satisfaisant de 88 %. Au 31 mars 2023, deux décrets relatifs à la réforme de la chasse restaient encore à prendre.

Au cours de la période de référence du présent bilan d'application des lois, une mesure réglementaire a été prise, ce qui a permis d'améliorer le taux d'application de cette loi.

(1) La publication du décret pour la maîtrise des populations de grand gibier

L'article 13 de la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles un terrain clos pour l'exercice de la chasse fait l'objet d'un plan de gestion annuel, contrôlé par la fédération départementale des chasseurs, 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.

Ce décret, pris le 19 octobre 2022, vise à diminuer les dégâts agricoles et forestiers dus à des populations de grand gibier importantes et de prévenir l'introduction et la diffusion des dangers sanitaires entre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme. Il prévoit également un avis de la délégation régionale du Centre national de la propriété forestière pour la reconnaissance d'un département où les associations communales de chasse agréées doivent être obligatoirement créées.

L'article 2 du décret dispose ainsi que la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage « assure la coordination des méthodes et des actions destinées à prévenir les dégâts aux récoltes, aux cultures et aux forêts causés par le grand gibier et intervient en matière d'indemnisation de ces dégâts ».

L'article 6 du décret insère quant à lui, dans la partie réglementaire du code de l'environnement, une sous-section relative aux « dispositions particulières aux enclos de chasse attenants à une habitation », qui font écho à la loi visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée, initiée par le sénateur Jean-Noël Cardoux.

Cet article détaille le contenu du plan annuel de gestion d'un enclos, conformément à l'article L. 424-3 du code de l'environnement. Ce plan doit contenir :

- 1° Les caractéristiques de l'enclos, notamment sa localisation, sa superficie, sa nature, les populations de grand gibier qu'il contient, ainsi que l'indication de la densité maximale de grand gibier par hectare qui en résulte ;
- 2° Lorsque l'enclos constitue un établissement professionnel de chasse à caractère commercial, la copie du registre des entrées et sorties des animaux, précisant l'origine de ceux-ci, pour l'année écoulée ;
- 3° Le descriptif des mesures de quarantaine, des mesures sanitaires et de biosécurité ainsi que des mesures relatives à l'élimination des déchets et sous-produits animaux mises en œuvre.

En vertu des dispositions de cet article, le détenteur du droit de chasse à l'intérieur d'un enclos dépose chaque année le plan de gestion de cet enclos auprès du président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, qui l'approuve dans le délai de deux mois suivant sa transmission et le communique alors au préfet et au représentant dans le département de l'Office français de la biodiversité.

Faute d'avoir déposé un plan annuel de gestion ou d'avoir obtenu l'approbation de celui-ci par le président de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs après deux dépôts consécutifs, le détenteur du droit de chasse ne peut bénéficier des dérogations au temps de chasse, aux modalités de gestion et aux participations aux frais d'indemnisation des dégâts du gibier à poil.

L'article 7 du décret dispose quant à lui que « le schéma départemental de gestion cynégétique ne peut fixer des consignes de tir sélectif qui remettraient en cause l'équilibre agro-sylvo-cynégétique, notamment pour la chasse du sanglier ». La commission salue cette mesure inspirée de la volonté d'améliorer la prévention à l'encontre des dangers sanitaires vis-à-vis de l'homme et des animaux. L'origine zoonotique de la pandémie de Covid-19 démontre toute la pertinence de cette approche.

Ce décret contient également plusieurs mesures visant à lutter contre la prolifération des sangliers :

- la compilation, en fin de saison cynégétique par la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, de l'ensemble des informations recueillies relatives aux sangliers prélevés, y compris dans les départements où cette espèce n'est pas soumise à plan de chasse, et les transmet sans délai au préfet, accompagnées des données brutes et d'une cartographie ;

- l'interdiction du lâcher de sangliers, que l'espèce soit classée susceptible d'occasionner des dégâts ou non, sauf au sein des terrains clos des établissements professionnels de chasse à caractère commercial ;

- le fait de pratiquer le nourrissage en vue de concentrer des sangliers sur un territoire, pratique interdite conformément aux dispositions de l'article L. 425-5 du code de l'environnement, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe, soit un montant maximal de 750 € conformément à l'article L. 131-13 du code pénal.

(2) Deux décrets relatifs à la chasse sont toujours en attente de publication

L'article 13 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), dans un contexte où la protection des données personnelles et la sécurité des applications informatiques de l'État et de ses opérateurs deviennent un enjeu public majeur.

Plusieurs axes structureront ce décret afin d'offrir les garanties nécessaires à la constitution d'un fichier ayant vocation à recueillir les données relatives au million de chasseurs que compte la France : finalités du fichier, 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.

Au 31 mars 2023, ce décret n'a toujours pas été pris. La commission plaide pour qu'il puisse être publié dans les meilleurs délais, afin de sécuriser la création du fichier et les données personnelles qu'il contiendra et de faciliter la mise en œuvre de la police administrative de la chasse, dans une logique de simplification et de facilitation des contrôles.

Selon les indications fournies à la commission par le ministère de la transition écologique, c'est l'OFB qui est chargé de piloter le nouveau fichier central du permis de chasser, qui sera mis en production au cours de l'année 2023. Compte tenu des forts liens qui unissent le fichier central et national, l'OFB ne sera en mesure d'avancer techniquement sur le fichier national qu'une fois intervenue la mise en production du fichier central. Avant sa publication, l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), demandée par la CNIL, devra être engagée, afin de construire un traitement des données personnelles conforme au RGPD et respectueux de la vie privée. Ce dispositif viendra compléter le plan Sécurité à la chasse de janvier 2023, qui a décliné 14 mesures visant à sécuriser la pratique de la chasse pour les chasseurs comme pour les non chasseurs.

L'article 13 de cette même loi prévoit également que soient précisées les conditions de mise en œuvre de l'interdiction du nourrissage du sanglier et de l'autorisation d'agrainage dissuasif. Depuis lors, le Parlement a souhaité réaffirmer son attachement à ce dispositif en renforçant par la voie législative la limitation stricte de l'agrainage. L'article 10 de la loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée dispose en effet que « l'agrainage et l'affouragement sont interdits dans les espaces clos empêchant complètement le passage des animaux non domestiques, sauf exceptions inscrites dans le schéma départemental de gestion cynégétique dans les cas et les conditions prévus par décret ». Les services du ministère de la transition écologique ont indiqué à la commission que ce décret était en cours de préparation, avec une cible de publication en 2023.

### (3) L'abandon du rapport sur l'accès à la fonction publique au sein de l'OFB

L'article 17 de la loi OFB a prévu la remise au Parlement d'un rapport étudiant les dispositions nécessaires pour diversifier et simplifier l'accès à la fonction publique au sein de l'Office français de la biodiversité. Celui-ci a perdu son actualité et le Gouvernement ne travaille plus à sa remise, au motif que la loi de transformation de la fonction publique a contribué à améliorer l'accès des agents désireux de rejoindre la fonction publique en tant que fonctionnaires ou agents contractuels, aussi bien au sein des ministères que de leurs opérateurs.

*c) Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire*

(1) Un texte très largement applicable, malgré les retards accumulés depuis la promulgation du texte

La **loi n° 2020-105 du 10 février 2020** relative à la lutte contre le **gaspillage** et à **l'économie circulaire (loi « AGEC »)** 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 alimentaires et non alimentaires, 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 ainsi 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 son application, 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 2022**, son **taux d'application était de 82 %**. Au total, le **taux d'application de la loi AGEC s'élevait à 78 %**, en tenant compte des mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées.

**Cette année, au 31 mars 2023, le taux d'application s'élève à 87 %. Au total, ce taux d'application de la loi AGEC est de 84 %**, en tenant compte des mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées.

Après un exercice 2021-2022 marqué par une accélération de la mise en œuvre de la loi, les chiffres pour l'exercice 2022-2023 attestent d'une **stabilisation des taux d'application**. La loi « AGEC » **entre donc progressivement dans la vie des Français**.

Ce motif de satisfaction ne doit cependant pas occulter les **retards pris dans les premiers mois ayant suivi la promulgation du texte**, pas plus que les **difficultés d'application persistantes identifiées par la commission** (cf. II).

Enfin, la relative stabilité du cadre normatif national en matière d'économie circulaire tranche avec **l'effervescence actuelle du cadre européen**. S'il s'inspire pour partie des initiatives françaises, le paquet « Économie circulaire » en débat au Parlement et au Conseil devrait, à l'avenir, avoir d'importantes conséquences normatives et pratiques sur notre politique de prévention et de gestion des déchets.

(2) Des difficultés d'application persistantes

- (a) Un plan national de prévention des déchets trop imprécis, publié avec deux ans de retard sur le calendrier initialement prévu

Le **plan national de prévention des déchets (PNPD) 2021-2027** – qui fixe les orientations stratégiques en matière de prévention des déchets et décline les actions à mettre en œuvre pour réduire les quantités des déchets ménagers et des déchets issus des activités économiques, développer le réemploi, et lutter contre le gaspillage des ressources – a enfin été publié par un **arrêté du 2 mars 2023<sup>1</sup>**, avec un **retard de deux ans sur le calendrier prévu**.

Organisé en cinq axes et 47 mesures visant à réduire les flux de déchets ménagers et des entreprises, le PNPD a le mérite de **synthétiser la politique nationale de prévention des déchets**, tout en rappelant, dans l'esprit de la loi « AGEC », la **priorité donnée à l'amont** -*via* l'écoconception des produits et des services, l'allongement de la durée de vie des produits à travers la réparation, le réemploi et la réutilisation, ou encore la réduction de certains usages et pratiques de consommation générateurs de déchets et de gaspillages de ressources.

En dépit de ces avantages, le plan se contente, pour l'essentiel, de **traduire les avancées de la loi « AGEC »** et de ses textes d'application, et plus récemment de la loi « Climat et Résilience » d'août 2021 : le PNPD s'apparente ainsi à un **catalogue de mesures pour la plupart existantes**, sans complément ou approfondissement.

Le **plan** semble également **trop imprécis** : trop peu de détails sont apportés concernant les **indicateurs chiffrés**, les **calendriers d'application** ou encore les **moyens financiers et humains associés aux mesures proposées**.

- (b) Des retards dans la mise en place des nouvelles filières REP

La **réforme des filières de responsabilité élargie du producteur (REP)** constitue un **axe essentiel de la loi « AGEC »**.

Le texte ainsi a largement modifié le **régime des filières REP** pour le rendre plus robuste : en aggravant notamment les sanctions associées (art. L. 541-9-5 et L. 541-9-6 du code de l'environnement), en instituant une instance de gouvernance - la commission inter-filières REP - et une instance de contrôle des filières - la direction de supervision des filières REP au sein de l'Agence de transition écologique (Ademe), ou encore en renforçant la modulation des éco-contributions.

La loi a également prévu la **création de dix nouvelles filières dont six étaient prévues en 2022** : produits du tabac (2021) ; produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment (2022) ; jouets (2022) ; articles de sport et de loisirs (2022) ; articles de bricolage et de jardin (2022) ; huiles minérales ou synthétiques (2022). Cette année est marquée par l'entrée en vigueur de la **REP sur les emballages utilisés par les professionnels de la restauration** : l'article 28 de la loi « Climat et résilience »<sup>2</sup> a en

---

<sup>1</sup> Arrêté du 2 mars 2023 relatif au plan national de prévention des déchets 2021-2027.

<sup>2</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience.

---

effet reporté l'entrée en vigueur de cette REP au 1<sup>er</sup> janvier 2023, alors qu'elle était initialement prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**La loi « AGEC » a également prévu l'extension de quatre des douze filières existantes :**

- la filière des produits chimiques ménagers (DDS) étendue à l'ensemble des déchets issus de ces produits, y compris les produits utilisés par les professionnels, qui sont susceptibles d'être collectés par le service public de gestion des déchets (SPGD), à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- la filière des dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en auto-traitement (DASRI) étendue aux équipements électriques ou électroniques associés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 ;
- la filière des éléments d'ameublement (DEA) étendue à la décoration textile, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 ;
- la filière des véhicules hors d'usage (VHU) étendue aux véhicules à moteur à deux ou trois roues, ainsi qu'aux quadricycles à moteur, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

**L'extension des filières existantes et la création des nouvelles filières ont malheureusement pris du retard**, préjudiciable au développement de l'économie circulaire dans notre pays et limitant la prise en charge des coûts aujourd'hui supportés par les collectivités territoriales au titre du service public de gestion des déchets (SPGD).

**Concernant les extensions**, le décret<sup>1</sup> et l'arrêté<sup>2</sup> concrétisant l'extension de la filière des éléments d'ameublement (DEA) à la décoration textile n'ont été pris qu'en juillet 2022 ; le décret<sup>3</sup> permettant l'extension de la filière VHU a été publié avec près d'un an de retard (novembre 2022), et l'arrêté modifiant le cahier des charges de la filière n'a toujours pas été pris à date.

**Concernant les créations de filières**, le décret relatif la REP emballages utilisés par les professionnels de la restauration a été publié en mars 2023<sup>4</sup>, mais l'arrêté portant cahiers des charges de la filière n'a toujours pas été publié. Cette REP n'est donc toujours pas mise en place, alors qu'une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021 était initialement prévue par la loi « AGEC ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-975 du 1<sup>er</sup> juillet 2022 relatif à l'extension aux éléments de décoration textiles de la filière à responsabilité élargie du producteur des éléments d'ameublement et modifiant diverses dispositions relatives aux déchets.

<sup>2</sup> Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2022 modifiant le cahier des charges des éco-organismes de la filière à responsabilité élargie des producteurs d'éléments d'ameublement désignés à l'article R. 543-240 du code de l'environnement.

<sup>3</sup> Décret n° 2022-1495 du 24 novembre 2022 relatif à la gestion des véhicules hors d'usage et à la responsabilité élargie des producteurs de voitures particulières, de camionnettes, de véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur.

<sup>4</sup> Décret n° 2023-162 du 7 mars 2023 relatif aux déchets d'emballages et instituant la filière de responsabilité élargie des producteurs d'emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les professionnels ayant une activité de restauration.

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, est tout particulièrement dommageable.

Le décret n° 2021-1941 du 31 décembre 2021 en a certes fixé les principes et les règles générales.

Toutefois, les cahiers des charges des éco-organismes, des systèmes individuels et des organismes coordonnateurs de la filière n'ont été publiés par arrêté ministériel que le 10 juin 2022, pour une entrée en vigueur d'abord envisagée en janvier 2023 et finalement repoussée à mai 2023.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable regrette vivement 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 – tarde autant à devenir réalité. Ces préoccupations ont été relayées dans une audition plénière de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 30 novembre 2022 (compte rendu de la table-ronde).

(c) Loi « fusion des filières REP » : à l'initiative du Sénat, un équilibre trouvé, protecteur de la presse et exigeant d'un point de vue environnemental

L'article 72 de la loi « AGEC » avait prévu de mettre fin, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, au système de la « contribution en nature », dont bénéficiait la presse au sein de la REP : le secteur pouvait ainsi contribuer par la mise à disposition gratuite d'encarts pour informer le consommateur sur le geste de tri et le recyclage des déchets.

Pour aider le secteur de la presse face aux difficultés conjoncturelles et structurelles actuellement rencontrées, la proposition de loi portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs (REP) d'emballages ménagers et des producteurs de papier, déposée par Denis Masségla, Aurore Bergé et plusieurs de leurs collègues, proposait d'exonérer la presse du paiement de sa contribution financière.

Pour le Sénat, suivant sa commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sortir la presse de la REP constituait un dangereux précédent, créait un manque à gagner pour le service public de gestion des déchets, ainsi qu'une régression environnementale et juridique. Le Sénat, à l'initiative de la commission, avait donc modifié le texte des députés, afin de mieux concilier protection du service public de gestion des déchets et préservation du secteur de la presse.

Au terme des négociations conclusives entre les deux chambres, c'est cette position équilibrée qui a été retenue et inscrite dans la loi<sup>1</sup>, promulguée en avril 2023.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-305 du 24 avril 2023 portant fusion des filières à responsabilité élargie des producteurs d'emballages ménagers et des producteurs de papier.

Le texte final prévoit par ailleurs la **fusion des filières REP emballages ménagers et papier, accueillie favorablement par la commission** (lien vers [l'Essentiel](#) de la proposition de loi).

(d) Consigne pour recyclage ou réemploi sur les emballages : une méthode de concertation contraire à l'esprit de la loi, appelant à une vigilance renforcée

prévue à l'article 66 de la loi « AGEC », une **concertation sur la mise en place éventuelle d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi**, notamment sur les bouteilles plastiques, a été lancée par le Gouvernement le 30 janvier 2023. Cette séquence constitue à ce titre une étape attendue de l'application de la loi.

En 2020, le législateur avait toutefois exigé la remise préalable d'un bilan par l'Ademe avant le début de la concertation avec les parties prenantes. En commençant celle-ci sans disposer des éléments d'expertise nécessaires, le **Gouvernement a manifestement fait le choix d'agir dans le désordre**, comme la commission l'a rappelé dans un [communiqué de presse](#) du 28 février 2023.

Cette remise en cause du calendrier, contraire à l'esprit de la loi votée en 2020, est d'autant plus dommageable que d'autres volets du texte ont depuis pris du retard (mise en place des filières REP, déploiement de la collecte « hors foyer »...), en raison notamment de la crise sanitaire.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable souhaite donc exercer sur cette concertation une **vigilance renforcée** : c'est le sens de la **mission d'information qu'elle a créée** et qui rendra ses **conclusions en juin 2023**.

Dans ce cadre, la commission se montrera attentive à ce que le débat déjà engagé soit le plus complet possible.

Par exemple, l'opportunité d'une consigne pour recyclage des bouteilles en plastique devra s'apprécier globalement et de manière équilibrée, au regard de l'objectif de **90 % de collecte pour recyclage en 2029**, mais également de celui – plus décisif encore en matière d'économie circulaire – de **réduction de 50 % du nombre de bouteilles en plastique à usage unique d'ici 2030** (article 66 de la loi AGEC).

La mise en place d'un ou plusieurs dispositifs de consigne pour recyclage et réemploi devra également être **compatible avec l'objectif de 5 % d'emballages réemployables en 2023 et 10 % en 2027**, fixé à l'article 9 de la loi AGEC.

L'évaluation ne pourra, enfin, faire abstraction du contexte marqué par la **généralisation du bac jaune pour tous les Français en 2023** : une consigne pour recyclage ne devra pas réduire à néant les efforts de simplification du geste de tri, en introduisant une source de complexité pour nos citoyens.

(3) Un exemple récent de suivi attentif du recours aux ordonnances prises en application de l'article 38 de la Constitution

L'examen de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des



---

transports et de l'agriculture<sup>1</sup> a été l'occasion pour la commission, à son initiative, de **donner valeur législative** – en la ratifiant – à une **ordonnance de septembre 2021** relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires<sup>2</sup>, prise sur le fondement d'une habilitation prévue à l'article 125 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (AGEC).

Le **recours à la procédure des ordonnances** en application de l'article 38 de la Constitution n'a cessé de se banaliser depuis les années 2000 à la faveur de l'inflation législative. Dans ces conditions, une **double nécessité s'impose au Parlement** : d'une part, celle de **débattre de leur contenu**, lors de l'examen de la demande d'habilitation, d'autre part, lors de leur ratification, et le **modifier, le cas échéant**. La commission a donc souhaité s'inscrire dans le cadre du suivi attentif des commissions au recours aux ordonnances qui relèvent de leur champ de compétence ainsi que les y engage le Président du Sénat.

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

(1) Une mise en œuvre incomplète, malgré une accélération notable dans la publication des textes d'application

Dans son rapport d'application des lois de juin 2022, le Sénat avait pointé l'important retard pris dans la mise en œuvre 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 loi « Climat et résilience ») : au 31 mars 2022, cette **loi affichait un taux d'application de seulement 10 %**. Le Sénat avait toutefois pointé **l'effort de rattrapage engagé par le Gouvernement** après cette date et s'était engagé à en suivre de près la poursuite.

**Un an plus tard**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable constate une **accélération notable dans la publication des textes d'application de la loi « Climat et résilience »**. Au 31 mars 2023, elle affichait ainsi **un taux d'application de 58 %**. En ne tenant compte que des mesures attendues pour des dispositions législatives déjà entrées en vigueur, ce **taux s'élevait même à 65 %**.

**Si le rattrapage engagé doit être salué, il n'en demeure pas moins insuffisant** : près de deux ans après la promulgation de la loi, **près de soixante mesures d'application manquent encore à l'appel**.

Le retard pris dans la mise en œuvre se double, de surcroît, d'une **incapacité structurelle du texte à réduire les émissions de gaz à effet de la France** à la hauteur des objectifs et **des difficultés d'application problématiques**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 portant transposition de 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.

(2) Une loi manifestement insuffisante et des difficultés d'application problématiques

(a) Une loi structurellement insuffisante pour respecter nos engagements climatiques internationaux

En matière d'atténuation du changement climatique, la **loi « Climat et résilience »** s'était fixé **deux objectifs principaux** :

- **à court et moyen-terme**, réduire nos émissions de gaz à effet de serre (GES) pour respecter les budgets carbone 2019-2023 et 2024-2028 fixés par la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) ;
- **à long terme**, placer notre pays sur la voie de la neutralité carbone.

Ces deux objectifs sont la **traduction directe de l'Accord de Paris de décembre 2015**, qui prévoit :

- la remise de contributions déterminées au niveau national (CDN) – feuilles de route nationales de réduction des émissions à un rythme compatible avec l'objectif de température énoncé par l'accord (limitation du réchauffement climatique à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et, en tout état de cause, nettement en dessous de 2 °C) ;
- l'adoption de stratégie de long terme afin d'atteindre l'objectif de neutralité climatique – ou de zéro émission nette – dans la deuxième moitié du siècle.

**Au regard de ces objectifs, la loi « Climat et résilience » semble manquer sa cible.**

En **2022**, les **émissions** nationales de gaz à effet de serre ont certes **diminué de 2,5 % par rapport à 2021** pour atteindre 408 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (MtCO<sub>2</sub>e)<sup>1</sup>, permettant ainsi de **respecter la SNBC 2 (2019-2023)**, tant au regard de la cible annuelle indicative de 410 MtCO<sub>2</sub>e pour 2022, qu'au regard de la cible annuelle moyenne sur la période de 422 MtCO<sub>2</sub>e.

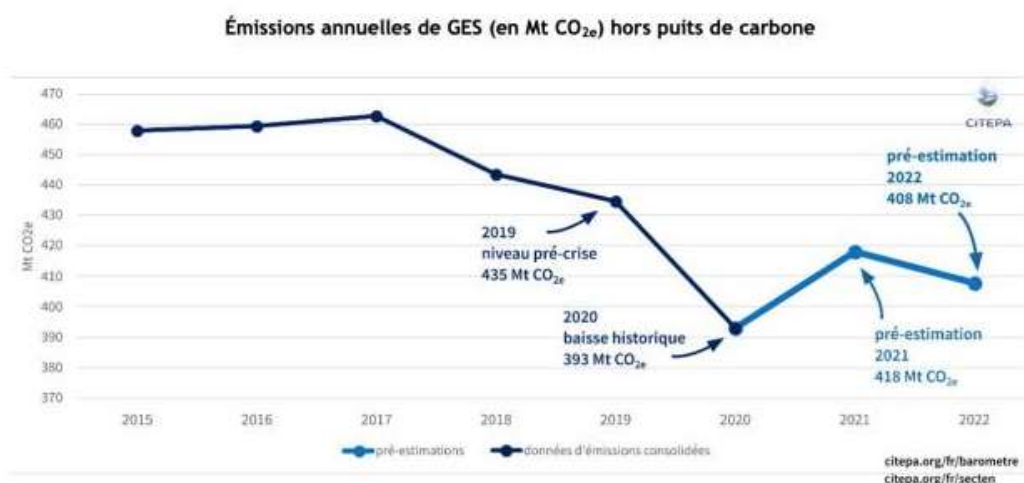
Toutefois, le respect de la SNBC 2 sur cette période a principalement été permis par les **effets de la pandémie de Covid-19**, ainsi que par le **relèvement du plafond d'émissions du deuxième budget carbone** lors de la révision de la SNBC 2 en 2020<sup>2</sup>, qui a, *de facto*, reporté les efforts de réduction sur la période suivante (2024-2028)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Estimations provisoires du Citepa pour 2022.

<sup>2</sup> En moyenne annuelle, pour la période 2019-2023, le budget carbone est de 422 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, contre 398 millions avant la révision de la SNBC 2.

<sup>3</sup> Entre 2024 et 2028, la baisse des émissions attendues est de 63 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> équivalent, contre 41 millions prévus initialement dans la SNBC 2, soit une baisse de 50 % supplémentaire.



Source : Citepa

Pour le Haut conseil pour le climat (HCC)<sup>1</sup>, le **recul des émissions reste donc insuffisant pour que le pays respecte ses engagements climatiques** : les **efforts devront doubler** dans la décennie à venir, avec une baisse des GES qui devra atteindre 4,7 % chaque année en moyenne sur la période 2022-2030.

L'analyse secteur par secteur atteste également du retard pris par la France : selon le HCC, parmi les 25 orientations sectorielles de la SNBC, seules 6 bénéficient des mesures au niveau requis pour l'atteinte des budgets carbone. Des risques majeurs de ne pas atteindre les budgets carbone persistent pour la majorité des orientations, incluant quatre orientations pour lesquelles les mesures prises sont en déphasage avec la SNBC.

À cet égard, les dernières estimations du Citepa pour 2022 mettent en lumière **deux tendances sectorielles particulièrement préoccupantes** :

- les émissions du **secteur des transports** – le plus émetteur en France, responsable de 30 % des émissions de GES – **ont poursuivi leur croissance de 2 % entre 2021 et 2022** (leur croissance cumulée est d'environ 9 % depuis 1990) ;
- la **production d'énergie** a connu une très forte hausse de ses émissions entre 2021 et 2022 (+ 8 %), en raison du recours plus important aux centrales à gaz et un recours temporaire au charbon.

(b) Deux ans après le vote de la loi, une « planification climatique » au point mort

Face à ces évolutions particulièrement inquiétantes, la « planification climatique » voulue par le Gouvernement et esquissée par la loi « Climat et résilience » peine toujours à se concrétiser.

---

<sup>1</sup> Rapport annuel 2022, « Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions », juin 2022.

Les « **feuilles de route** » de **décarbonation** – dont l’élaboration pour chaque secteur d’activité « fortement émetteur de gaz à effet de serre » était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2023 par l’article 301 de la loi – **n’ont toujours pas été publiées**.

Près d’un an après sa création, le **secrétariat général à la planification écologique** (SGPE), placé directement auprès de la Première ministre, n’a toujours **pas présenté son plan d’action** pour atteindre les objectifs climatiques de la France.

Ce retard institutionnel se traduit également par un **retard législatif** : une **loi de programmation énergie-climat (LPEC)**, prévue par la loi « Climat énergie » de 2019, devait en effet fixer, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2023, nos priorités d’action pour répondre à l’urgence écologique et climatique. **Alors que les contours de ce texte se font encore attendre, ce calendrier semble aujourd’hui intenable.**

La LPEC a pourtant vocation à poser le cadre de la troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC) – qui intégrera les budgets carbone sur les trois périodes de 5 ans entre 2024 et 2038 – ainsi que celui de la troisième programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE), portant sur la période 2024-2033.

Elle devra également contribuer à transposer le **paquet européen « Ajustement à l’objectif 55 »**, dont l’essentiel des volets vient d’être définitivement adopté par le Parlement et le Conseil.

(c) Les zones à faibles émissions mobilité : une bombe sociale à retardement faute d’accompagnement et de dispositifs de contrôle

Le déploiement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) s’accélère sous l’effet de la loi « Climat et résilience »<sup>1</sup>. Ce dispositif avait initialement été créé par la loi d’orientation des mobilités (LOM)<sup>2</sup>, dont l’article 86 prévoyait notamment l’obligation d’instauration d’une ZFE-m avant le 31 décembre 2020 dans les agglomérations dans lesquelles les normes de qualité de l’air n’étaient pas respectées de manière régulière sur le territoire de la commune ou de l’établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre compétent. Le périmètre ainsi que les catégories de véhicules concernés et les mesures de restriction prévues relevaient d’un arrêté de l’autorité compétente locale.

L’article 119 de la loi « Climat et résilience » a considérablement renforcé le cadre juridique défini par la LOM, par en application duquel dans les ZFE-m précitées et lorsque les normes de qualité de l’air ne sont pas respectées de manière régulière, **l’autorité compétente prend des mesures d’interdiction de circulation des véhicules automobiles à quatre roues de moins de 3,5 tonnes suivantes :**

- au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les véhicules relevant de la catégorie « **Crit’air 5**<sup>3</sup> » ;

---

<sup>1</sup> Article 119.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d’orientation des mobilités.

<sup>3</sup> Les vignettes Crit’air consistent à classer les véhicules en fonction de leur niveau d’émission de polluants atmosphériques. Ce classement est fixé par l’arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d’émission de polluants atmosphériques en application de l’article R. 318-2 du code de la route.

- au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier **2024**, les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 4** » ;
- au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier **2025**, les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 3** ».

Par ailleurs, la loi « Climat et résilience » a également créé une **obligation d'instauration d'une ZFE-m avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain**. La liste des communes incluses dans ces agglomérations est fixée par l'arrêté du 22 décembre 2021<sup>1</sup>. Cette obligation peut néanmoins être écartée lorsque certaines normes de qualité de l'air sont respectées<sup>2</sup>. Cette obligation est en outre réputée satisfaite dès lors que la ZFE-m couvre la majeure partie de la population de l'EPCI dont la population est la plus importante au sein de l'agglomération.

À l'occasion de l'examen du projet de loi, la commission avait, par la voix de son rapporteur, souligné **les risques liés au déploiement trop rapide des ZFE-m**. Environ **40 % des voitures pourraient en effet être interdites à la circulation d'ici 2025 dans les plus grosses agglomérations**. Pourtant, **60 % des Français ignoreraient encore ce qu'est une ZFE-m**<sup>3</sup>.

Face au **risque de creusement des inégalités sociales, voire de fractures territoriales**, le rapporteur de la commission, Philippe Tabarot, avait proposé plusieurs mesures visant à assouplir le calendrier de mise en œuvre pour garantir une **plus grande acceptabilité du dispositif**.

La commission avait ainsi, à son initiative, adopté des amendements visant notamment à :

- **Assouplir le calendrier de restriction de circulation imposée aux ZFE-m dépassant les normes de qualité de l'air**, en portant de **2025 à 2030** l'interdiction de circulation des véhicules relevant de la catégorie « Crit'air 3 », « Crit'air 4 » et « Crit'air 5 ». Cette option avait l'avantage de permettre aux agglomérations de s'organiser pour mettre en œuvre ces restrictions d'ici 2030. Cette solution n'a néanmoins pas été conservée dans le texte définitif.
- **Créer un prêt à taux zéro** pour soutenir l'acquisition de véhicules peu polluants légers, d'une part, et lourds, d'autre part.

**Seule la création d'un prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules légers peu polluants avait été conservée dans le texte définitif, dans une version toutefois moins-disante**. L'article 107 de la loi prévoit ainsi la mise en œuvre d'un prêt à taux zéro dans le cadre d'une **expérimentation limitée à deux années** à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour les **seuls véhicules légers** (de moins de 2,6 tonnes) et pour les **personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une ZFE-m** compte tenu du non-respect des normes de qualité de

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Article D. 2213-1-0-5 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Source : Sondage Harris Interactive Avril 2021 « Quelle mobilité pour les Français dans leur région ? »

---

l'air. Cet article a été précisé par l'article 65 de la loi de finances pour 2023<sup>1</sup>, qui a également **ouvert le dispositif au financement d'une transformation d'un véhicule à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique** (dite opération de « *retrofit* » électrique).

En outre, **le décret pris pour l'application de cet article<sup>2</sup> en limite grandement la portée**. Le revenu fiscal retenu pour les personnes éligibles s'élève à 14 089 euros maximum. **De toute évidence, et compte tenu du prix des véhicules peu polluants, ce dispositif risque de manquer sa cible**, notamment du fait des choix opérés par le pouvoir réglementaire.

Pour autant, et à la connaissance du rapporteur, **pas ou peu de banques n'auraient à ce jour mis en place ce prêt à taux zéro**.

Vient d'être publié, le 2 mai 2023 le décret n° 2023-329<sup>3</sup> qui définit les obligations déclaratives incombant aux établissements de crédit et aux sociétés de financement octroyant des prêts à taux zéro et fixant les modalités de calcul et d'imputation de la réduction d'impôt qui leur est octroyée. D'après le ministère, interrogé sur la mise en œuvre de ce dispositif, **les projets de conventions entre les établissements de crédit et sociétés de financement ont été quant à eux discutés et devraient être publiés très prochainement, ce qui leur permettra de s'engager dans le dispositif**.

**La commission regrette ce retard pris pour accompagner nos concitoyens dans le renouvellement de leur véhicule**. Tout laisse à penser que le dispositif, prévu sous la forme d'une **expérimentation de deux ans qui devait débiter au 1<sup>er</sup> janvier 2023**, pourrait avoir presque **six mois de retard** dans sa mise en œuvre, ce qui ne permettra pas de réellement l'éprouver.

Outre ce défaut d'accompagnement, **la commission s'inquiète de l'important retard pris dans le développement des dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules** afin de contrôler le respect des restrictions de circulation en ZFE-m<sup>4</sup>. Alors que les premières interdictions de circulation des véhicules les plus polluants sont obligatoires dans certaines agglomérations depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le déploiement de la lecture automatisée des plaques

---

<sup>1</sup> Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

<sup>2</sup> Décret n° 2022-615 du 22 avril 2022 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. Ce décret a très récemment été modifié par le décret n° 2022-330 du 2 mai 2023 modifiant le décret n° 2022-615 du 22 avril 2022 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.

<sup>3</sup> Décret n° 2023-329 du 2 mai 2023 relatif aux obligations déclaratives et aux modalités de détermination et d'imputation de la réduction d'impôt en faveur des établissements de crédit et des sociétés de financement qui consentent, à titre expérimental, des prêts ne portant pas intérêt destinés à financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre ou la transformation d'un véhicule léger à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique.

<sup>4</sup> Ce dispositif est prévu en application de l'article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales.

d'immatriculation (LAPI) a progressivement été décalé et est **désormais attendu pour le second semestre 2024 seulement**.

En définitive, faute d'accompagnement suffisant, mais aussi faute de communication et de moyens de contrôle, **les mises en garde identifiées il y a deux ans par la commission deviennent aujourd'hui réalité**. Face aux difficultés rencontrées, de nombreuses ZFE-m ont ainsi revu le calendrier de mise en œuvre des restrictions de circulation.

Face aux difficultés rencontrées, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a lancé une mission d'information « flash » sur l'acceptabilité des ZFE-m, dont le rapporteur est Philippe Tabarot. Cette mission a vocation à formuler des **propositions réalistes et équilibrées pour concilier amélioration de la qualité de l'air dans nos agglomérations et acceptabilité sociale des ZFE-m**.

- (d) L'interdiction des vols nationaux en cas d'alternative ferroviaire adéquate : une mesure à la mise en œuvre réglementaire complexe et à l'impact limité

**L'article 145 de la loi « Climat et résilience » interdit les vols réguliers intérieurs en cas d'alternative ferroviaire adéquate de moins de deux heures trente**. Son application nécessite la **parution d'un décret en Conseil d'État**, initialement envisagée en mars 2022, **qui n'a toujours pas eu lieu**. Ce retard s'explique en partie par la **durée de la discussion avec la Commission européenne** sur les mesures envisagées. Toutefois, en pratique, l'article 145 a donné lieu à la **fermeture de lignes aériennes hexagonales concernées avant l'entrée en vigueur du décret d'application**.

À l'origine, le décret d'application de cet article devait préciser trois points : les caractéristiques des liaisons ferroviaires assurant un « service suffisant » ; les **possibilités de dérogation pour les vols majoritairement empruntés par des passagers en correspondance** ; les niveaux d'émissions de dioxyde de carbone par passager transporté au kilomètre que doivent atteindre les services aériens pour être considérés comme assurant un transport aérien décarboné.

Cependant, les échanges entre la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et la Commission européenne, à laquelle a été transmis un premier projet de décret par la France le 17 novembre 2021, ont mené à en modifier le contenu. Dans sa décision d'exécution du 1<sup>er</sup> décembre 2022<sup>1</sup>, la commission a considéré qu'il n'était **pas possible d'exclure les vols utilisés majoritairement en correspondance de la mesure**, car cela constituait une **distorsion de concurrence**. De même, elle a demandé que le projet final de décret ne comprenne pas les dérogations relatives aux liaisons et aux services pouvant être considérés comme décarbonés. La commission a enfin exigé que la mesure soit révisée tous les trois ans.

---

<sup>1</sup> *Décision d'exécution (UE) 2022/2358 de la Commission du 1<sup>er</sup> décembre 2022 concernant la mesure française introduisant une limitation de l'exercice des droits de trafic en raison de problèmes graves en matière d'environnement, en vertu de l'article 20 du règlement (CE) no 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil*

Une fois les discussions avec la commission achevées, une consultation sur le projet de décret a eu lieu du 9 décembre 2022 au 10 janvier 2023. Une synthèse de la consultation a été publiée le 27 février 2023. Elle précise que la consultation ne devrait pas amener de modification au projet de décret. La dernière étape est donc la publication du décret.

**Le projet de décret présenté lors de la consultation<sup>1</sup> présente donc une réinterprétation des conditions énoncées à l'article 145 de la loi « climat et résilience ».**

L'article 145 précise que les liaisons ferroviaires alternatives doivent respecter plusieurs conditions :

- liaison ferroviaire inférieure à deux heures trente ;
- sans correspondance ;
- avec plusieurs liaisons quotidiennes ;
- assurant un service suffisant.

Le projet de décret a précisé ces critères :

- La liaison s'entend entre des gares desservant les mêmes villes que les aéroports considérés ;
- **lorsque le plus important en termes de trafic des deux aéroports concernés est directement desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, la gare retenue est celle desservant cet aéroport ;**
- sans changement de train entre ces deux gares ;
- plusieurs fois par jour, avec des fréquences suffisantes et des horaires satisfaisants ;
- permettant **plus de huit heures de présence sur place dans la journée.**

L'application cumulée de ces conditions restrictives aboutit à ce que **trois lignes seulement soient concernées par l'interdiction :**

- Paris-Orly-Bordeaux ;
- Paris-Orly-Nantes ;
- Paris-Orly-Lyon.

**Les choix effectués par le pouvoir réglementaire aboutissent donc à réduire la portée de cette disposition législative.** Toutefois, selon la DGAC, le choix de la gare retenue comme étant celle desservant l'aéroport dans les cas où celui-ci est desservi par un service ferroviaire à grande vitesse, vise à prendre en compte la volonté du législateur de ne pas pénaliser les voyageurs effectuant des correspondances. Cependant, cette solution a un effet secondaire majeur. **Le critère des huit heures de présence sur place dans la journée s'applique également aux liaisons dont la gare**

---

<sup>1</sup> *Projet de décret précisant les conditions d'application de l'interdiction des services réguliers de transport aérien public de passagers intérieurs dont le trajet est également assuré par voie ferrée en moins de deux heures trente*



retenue est celle desservant l'aéroport. Or **ce critère, pertinent pour les voyageurs faisant l'aller-retour de ville à ville dans la journée, ne l'est pas pour ceux prenant une correspondance.**

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 qui devait être remis au Parlement avant le 25 août 2022.

- (e) La nécessité de résorber les retards dans la prise des mesures réglementaires pour la protection des écosystèmes

À l'exception du décret définissant les espaces sous protection forte, pris le 12 avril 2022 et faisant l'objet d'un commentaire dans le rapport de l'an dernier<sup>1</sup>, les mesures réglementaires du chapitre IV du titre V « Se loger » tardent à être prises. Cette situation est d'autant plus regrettable que le Gouvernement ne cesse de porter un message volontariste en faveur du développement des aires protégées. Ce **retard contraste avec les plaidoiries de la France en faveur d'ambitieux objectifs surfaciques de protection des écosystèmes**, notamment à l'occasion du Congrès mondial de la nature à Marseille en septembre 2021 ou lors de la COP15 biodiversité à Montréal en décembre 2022.

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 2023, ces deux décrets n'avaient pas été pris. Les services du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires ont cependant indiqué un objectif de publication d'un décret commun à ces deux mesures réglementaires pour juin 2023. Celui-ci a été soumis au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 6 avril dernier et a reçu un avis favorable à l'unanimité. Tous les voyants étant au vert, la commission plaide pour que cette cible de publication puisse être respectée, afin de **permettre aux départements d'exercer pleinement leur politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles.**

- (f) De fortes incertitudes dans la mise en œuvre de la réforme relative au recul du trait de côte

Selon l'Observatoire national de la mer et du littoral, le trait de côte se définit comme « *une courbe représentant l'intersection de la terre et de la mer dans le cas d'une marée astronomique de coefficient 120 dans des conditions météorologiques normales. Par extension, c'est la limite entre la terre et la mer* ». Cette limite est soumise à des phénomènes pouvant conduire à son recul vers l'intérieur des terres (érosion et hausse du niveau de la mer) ou à son avancée (engraissement).

---

<sup>1</sup> 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 ([https://www.senat.fr/rap/r21-658/r21-65\\_820.html#toc2337](https://www.senat.fr/rap/r21-658/r21-65_820.html#toc2337))

---

Le chapitre V du titre V de la loi « Climat et résilience » comprend un corpus de mesures destinées à accompagner les communes littorales dans l'adaptation face au recul du trait de côte.

L'article 239 de la loi prévoit l'élaboration, par décret, d'une liste de communes « dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement » doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral ; ces communes doivent établir une carte locale d'exposition de leur territoire au recul du trait de côte<sup>1</sup>, à horizon de 30 ans et de 100 ans, ayant vocation à être ensuite intégrée au plan local d'urbanisme (PLU) ou au document en tenant lieu et, d'autre part, mettre en place une politique de maîtrise foncière s'appuyant notamment sur des outils institués par l'ordonnance n° 2022-489 du 6 avril 2022 prise en application de l'article 248 de la loi (en particulier, mise en œuvre dans les zones exposées au recul du trait de côte d'un droit de préemption spécifique et d'un bail réel d'adaptation à l'érosion côtière).

Or, des incertitudes tant juridiques que financières pèsent sur la mise en œuvre de ces mesures.

**D'une part, le champ d'application du dispositif présente des imprécisions.**

L'article 239 qui fixe le périmètre des communes devant mettre en œuvre la réforme ne fait référence qu'au risque d'érosion, tandis que le reste du chapitre V et l'ordonnance d'avril 2022 renvoient, plus largement, au phénomène plus global de recul du trait de côte, lequel ne concerne pas nécessairement les mêmes territoires. Selon l'**association nationale des élus du littoral** (ANEL), parmi les 126 communes identifiées à ce stade par le décret prévu à l'article 239<sup>2</sup> n° 2022-750 du 29 avril 2022, quarante communes ne seraient pas concernées par le phénomène d'érosion du littoral. Cette ambiguïté peut soumettre les opérations de recomposition spatiale menées dans ces communes à un risque non seulement contentieux, mais financier. Pour prévenir ces difficultés, une clarification sémantique pourrait être nécessaire au sein de la loi « Climat et résilience » et de l'ordonnance d'avril 2022, d'autant plus que la liste de communes établie en avril 2022 a vocation à être progressivement complétée.

**D'autre part, des incertitudes demeurent quant aux modalités de financement de la réforme relative au recul du trait de côte.** Dans le cadre de la LFI pour 2023, des crédits sont prévus au sein de l'action « *adaptation des territoires au changement climatique* »<sup>3</sup> du programme « *fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* » pour le financement de la réalisation des cartographies d'exposition au recul du trait de côte et des opérations d'aménagement effectuées dans le cadre de projets partenariaux d'aménagement (PPA) entre la collectivité et l'État. Or, selon une étude du Cerema publiée en 2020, entre 5000 et 50 000 logements pourraient être atteints par le recul du trait de côte d'ici 2100 en France, pour une valeur comprise entre 0,8 milliard et 8 milliards d'euros. La question du financement à moyen et long

---

<sup>1</sup> Cette obligation ne s'applique toutefois pas aux communes qui sont déjà couvertes par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL).

<sup>2</sup> Décret n° 2022-750 du 29 avril 2022 établissant la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydrosédimentaires entraînant l'érosion du littoral.

<sup>3</sup> Cette action comporte, pour 2023, 525 M€ en AE et 131,25 M€ en CP, dans le texte initialement déposé.

---

terme des opérations de recomposition spatiale induites par le recul du trait de côte demeure donc entière. En mars 2023, le Gouvernement a institué un comité national du trait de côte (CNTC) ayant pour mission de formuler des propositions en vue du projet de loi de finances pour 2025.

e) *Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France*

(1) Loi « REEN » : une première pierre à l’édifice de la régulation environnementale du numérique

La loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France – dite **loi « REEN »** – est issue d’une initiative sénatoriale – une proposition de loi déposée par Patrick Chaize, Guillaume Chevrollier, Jean-Michel Houllegatte, Hervé Maurey et plusieurs de leurs collègues en octobre 2020, qui constituait la traduction législative de plus de six mois de travaux (décembre 2019 à juin 2020) par la mission d’information de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et des propositions formulées pour une transition numérique écologique.

Le texte avait ensuite été **conforté et complété en première lecture par le Sénat**. Les députés avaient en grande partie conforté ce travail sénatorial, soit en conservant les mesures adoptées, soit en les renforçant conformément aux objectifs du texte initial. Toutefois, le texte issu des travaux de l’Assemblée nationale ne répondait pas à tous les enjeux soulevés par le Sénat : certaines dispositions pourtant structurantes avaient vu leur portée fortement réduite, lorsqu’elles n’avaient pas été tout simplement supprimées.

En deuxième lecture au Sénat, les rapporteurs avaient indéniablement regretté ces évolutions, qui ne devaient cependant pas occulter les avancées profondes et nombreuses permises par le texte de loi. Les rapporteurs avaient donc décidé, dans un esprit de responsabilité, de proposer son **adoption conforme**, surmontant les réserves sur certaines des évolutions adoptées par les députés.

**La loi « REEN » constitue ainsi une première pierre à l’édifice de la régulation environnementale du numérique dans notre pays, qui nécessitera à l’avenir des compléments et améliorations.**

(2) Des décrets encore attendus concernant les consommations des centres de données

La loi « REEN » présente l’avantage de comporter de **nombreux dispositifs d’application directe** ; elle se caractérise donc par un **faible nombre de mesures d’application attendues** (six décrets d’application sur 36 articles).

Au 31 mars 2023, seulement deux décrets<sup>1</sup> avaient été publiés, portant le **taux d’application du texte à 33 %**. Depuis cette date, un troisième décret a été pris<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En application de l’article 30 : décret n° 2023-4 du 4 janvier 2023 relatif aux modalités d’information du maire concernant le partage de sites ou de pylônes hébergeant des installations radioélectriques. En application de l’article 35 : décret n° 2022-1084 du 29 juillet 2022 relatif à l’élaboration d’une stratégie

**Trois décrets sont donc encore attendus.**

En application de l'article 28, deux décrets doivent notamment préciser les **modalités de mise en œuvre de l'éco-conditionnalité de l'avantage fiscal attribué aux centres de données en matière d'électricité** :

- un décret doit ainsi fixer l'indicateur chiffré que doit respecter le centre de données, sur un horizon pluriannuel, en matière d'efficacité dans l'utilisation de la puissance ;
- un décret doit également fixer un indicateur chiffré, sur un horizon pluriannuel, en matière de limitation d'utilisation de l'eau à des fins de refroidissement.

Alors que la **France fait face à une crise énergétique et une crise de l'eau sans précédent** – qui vont s'aggraver dans les années à venir en raison du réchauffement climatique – **aucun secteur ne peut être exonéré des efforts** à mener pour la préservation de nos ressources énergétiques et naturelles. **La commission appelle donc à la publication rapide de ces décrets**, qui inciteront les centres de données à rationaliser leurs consommations d'énergie et d'eau.

- (3) Un maintien de l'assujettissement des reconditionnés à la redevance copie privée, contraire à l'objectif de la loi

Lors de l'examen de la loi « REEN », la commission avait regretté le choix des députés et du Gouvernement de **revenir sur l'exonération de la redevance pour copie privée (RCP) sur les équipements reconditionnés**, votée au Sénat en première lecture : la réécriture du dispositif à l'Assemblée nationale, conservée dans le texte adopté conforme en deuxième lecture au Sénat, **entérinait la décision de la commission copie privée (CCP) de taxer ces biens** : le tarif retenu était de 40 % pour les smartphones et de 35 % inférieur au neuf pour les tablettes.

Cette **taxation semblait contradictoire à l'objectif de la loi**, dont plusieurs dispositifs visaient justement à renforcer la compétitivité du réemploi aux dépens du neuf.

Dans une décision du 19 décembre 2022, le **Conseil d'État a annulé la décision de la CCP** établissant des barèmes différenciés pour les produits reconditionnés, estimant que le vote de ces nouveaux barèmes était entaché d'irrégularité sur la forme. Mais la CCP a voté, le 12 janvier 2023, un **barème identique à celui annulé par le Conseil d'État**.

Comme lors des débats sur la loi « REEN », **la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable déplore une décision préjudiciable**, tant d'un point de vue environnemental qu'économique. Le secteur du reconditionné bénéficie aujourd'hui d'un **engouement croissant** – la part des téléphones reconditionnés dans le total des téléphones vendus en France s'établissait

---

*numérique responsable par les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.*

<sup>1</sup> En application de l'article 16 : décret n° 2023-266 du 12 avril 2023 fixant les objectifs et modalités de réemploi et de réutilisation des matériels informatiques réformés par l'État et les collectivités territoriales.

en 2021 à 15 %, soit deux points de plus qu'en 2020<sup>1</sup> : **cette dynamique doit se poursuivre et s'amplifier**, pour réduire l'empreinte environnementale du numérique et stimuler une filière française créatrice d'emplois non délocalisables.

**La commission appelle donc la CCP à faire machine arrière et le Gouvernement à prendre ses responsabilités**, en exigeant de cet acteur une exonération totale des produits reconditionnés.

C'est également l'avis du 27 mars dernier de la **Commission supérieure du numérique et des postes (CSNP)** qui recommande de « *réétudier la pertinence de la redevance sur la copie privée appliquée aux produits reconditionnés ; ou la réserver uniquement aux produits importés de l'étranger* ».

Dans le même ordre d'idée, le rapport Igac-IGF d'octobre 2022 – prévu par l'article 20 de la loi « REEN » – préconisait d'adapter le mode de calcul de la RCP à la réalité des usages culturels et d'en améliorer la transparence et l'acceptabilité.

Une mission menée par l'Inspection générale des affaires culturelles (Igac) et par l'Inspection générale des finances (IGF) – lancée en mars dernier – doit maintenant **assister le président de la CCP dans la refonte de la RCP**.

*f) Loi n° 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique*

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 (Arcep) est également issue d'une initiative sénatoriale – une proposition de loi déposée par Patrick Chaize et plusieurs de ses collègues en septembre 2021, adoptée conforme par l'Assemblée nationale après un examen en première lecture par le Sénat.

Ce texte visant à **renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Arcep** vient **compléter utilement les dispositions de la loi « REEN »**. Il **renforce les pouvoirs de l'Arcep** en permettant à l'Autorité de collecter des données environnementales non seulement auprès des opérateurs de communications électroniques, mais également auprès des fournisseurs de services de communication au public en ligne, des opérateurs de centres de données, des fabricants d'équipements terminaux, des équipementiers de réseaux et des fournisseurs de systèmes d'exploitation.

Son dispositif doit ainsi permettre d'**armer pleinement le régulateur dans la mise en place d'une régulation environnementale du secteur** numérique et de faciliter la mise en œuvre de la proposition de loi « REEN ».

Un décret en Conseil d'État de juin 2022<sup>2</sup> a permis l'application de deux mesures attendues à l'article 2 de la loi, dont le **taux d'application atteint ainsi 100 %**.

**Le texte est donc aujourd'hui pleinement applicable**. La collecte de données par l'Arcep a ainsi permis la **publication des deux enquêtes annuelles « Pour un**

---

<sup>1</sup> Arcep, enquête annuelle « Pour un numérique soutenable » - édition 2023.

<sup>2</sup> Décret en Conseil d'État n° 2022-946 du 29 juin 2022 relatif à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques.

---

**numérique soutenable** » en avril 2022 et 2023, avec de premiers indicateurs sur le seul champ des opérateurs télécoms.

En **2023**, l'Arcep **étend sa collecte de données** aux fabricants de terminaux, aux opérateurs de centres de données, ainsi qu'aux opérateurs de communications électroniques par la mise en place d'un nouveau protocole de mesure de la consommation électrique des box, décodeurs TV et répéteurs Wifi. La prochaine édition de l'enquête annuelle pour un numérique soutenable, intégrant ces nouvelles données, devrait être publiée en fin d'année.

## 2. Prévention des risques

a) *Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi « ASAP ») : articles 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 durable, **6 articles** prévoyaient l'intervention de textes réglementaires d'application pour un total de 9 mesures attendues. Au 31 mars 2023, 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 par la loi « ASAP ».

Plus de **deux ans après sa promulgation**, l'application des articles de la loi ASAP relevant du suivi de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est donc **satisfaisante. Une seule mesure d'application doit encore être prise.**

Depuis le dernier bilan d'application, **aucune nouvelle mesure d'application prévue** n'a été prise, et **une mesure réglementaire non prévue** a été publiée.

(1) Les modalités d'exercice du droit à l'information sur les risques majeurs dans certaines zones du territoire soumises à des règles de protection du secteur de la défense restent à définir

L'**article 47** de la loi, introduit par un **amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale**, concerne 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.

Il prévoit notamment 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 majeurs**, qu'ils soient technologiques ou naturels, notamment celles selon lesquelles les mesures de sauvegarde des intérêts de la défense nationale 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 2021 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 2023, **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 Ier 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), interrogée sur ce sujet dans le cadre du précédent bilan d'application des lois, confirmait cette analyse, mais annonçait un **nouveau décret en préparation** pour actualiser la rédaction des dispositions réglementaires. Pourtant, aucun décret n'a, à ce jour, été publié.

- (2) Une mesure d'application non prévue renforce l'opérationnalité de l'obligation d'attestation de la qualité des mesures de mise en sécurité et de réhabilitation des sites industriels

L'article 57 de la loi prévoit une **attestation de la qualité des mesures de mise en sécurité et de la réhabilitation des sites industriels** par une **entreprise certifiée**, en vue de fiabiliser ces mesures.

Son application nécessite un **décret en Conseil d'État**, pris le 19 août 2021, afin de préciser les **modalités et les cas** nécessitant cette attestation.

En complément de cette mesure prévue, un **arrêté du 9 février 2022**, non prévu par la loi, apporte un **complément bienvenu** au décret afin de rendre ces dispositions opérationnelles : l'arrêté détaille notamment les modalités de certification des entreprises habilitées à délivrer les attestations de qualités prévues à cet article.

### 3. Transports

#### *a) Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités*

- (1) Un texte presque totalement applicable, mais des mesures encore manquantes plus de trois ans après la publication de cette loi

Trente-cinq ans après la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), la **loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)** avait pour principales ambitions de **réformer le cadre général des politiques de mobilité** et de **mettre un terme aux « zones blanches » de la mobilité**.

Initialement composé de 50 articles et d'un rapport annexé, le texte avait été **largement enrichi et complété en première lecture par le Sénat**. Malgré un **désaccord majeur ayant trait au financement de la compétence mobilité** qui avait conduit à un

---

échec de la commission mixte paritaire<sup>1</sup>, de nombreux apports du Sénat ont été maintenus dans le texte promulgué.

Le texte définitif compte cinq titres traitant de sujets aussi divers que la **programmation des investissements de l'État dans les infrastructures de transport**, la **gouvernance** des mobilités, le développement des **nouvelles mobilités** ou encore la **décarbonation** du secteur des transports.

**130 mesures d'application** étaient attendues pour la rendre applicable. L'année passée, au 31 mars 2022, **le taux d'application de cette loi s'élevait à 89 %**. **Cette année, au 31 mars 2023, ce taux n'a que très légèrement progressé pour atteindre 92 %**. En outre, seuls 9 des 16 rapports attendus ont été déposés à cette date.

Si l'on peut se satisfaire de cette application presque intégrale de la loi, **la commission regrette que, plus de trois ans après l'adoption de cette loi, plusieurs textes d'application n'aient toujours pas été publiés**.

Enfin, alors que la LOM fixait une première trajectoire détaillée des investissements de l'État dans les infrastructures de transport pour la période 2019-2023, **il devient désormais urgent de définir les bases d'une future loi de programmation pour le secteur des transports**.

(2) La LOM : une application à parachever, des dispositifs à amplifier et des suites à anticiper

(a) Le volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP : un cadre réglementaire encore inachevé

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a fixé au **1<sup>er</sup> janvier 2025 l'ouverture à la concurrence des services réguliers de transport routier**. Cette échéance a été codifiée à l'article L. 1241-6 du code des transports, qui prévoit également l'ouverture à la concurrence des services réguliers de transport par tramway au 1<sup>er</sup> janvier 2030 et celle des autres services réguliers de transport guidé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2040.

Si l'ouverture à la concurrence du réseau de moyenne et de grande couronnes (réseau Optile) est en cours depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, **l'ouverture à la concurrence du réseau parisien et de petite couronne** est quant à elle prévue d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Dans cette perspective, **l'article 158 de la LOM** visait à **définir le cadre social**, et notamment les **modalités de transfert des contrats de travail des personnels de la RATP et la portabilité de certains de leurs droits** dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services de transport public par autobus.

L'article L. 3111-16-1 du code des transports, créé par cet article 158, prévoit en effet que lorsque survient un changement d'exploitant d'un service régulier de transport public routier opéré par la Régie autonome des transports parisiens (RATP),

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 10 juillet 2019, « Droit à la mobilité : la promesse du Gouvernement ne sera pas tenue ».



---

**les contrats de travail en cours des salariés concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné sont transférés au nouvel employeur.**

Plusieurs textes réglementaires ont été publiés pour l'application de cet article 158. Ainsi, le **décret n° 2021-1027 du 30 juillet 2021<sup>1</sup>** précise la **procédure applicable au transfert des contrats de travail des salariés**, et plus particulièrement les modalités de calcul du nombre de salariés dont le contrat est transféré, les conditions de mise en œuvre de la désignation de salariés selon plusieurs critères pondérés<sup>2</sup> ou encore les règles et procédures applicables en cas de refus par le salarié des modifications de son contrat de travail. Il détermine également les modalités du maintien de la rémunération du salarié dont le contrat de travail est transféré.

Plus récemment, l'arrêté du 26 avril 2022<sup>3</sup> a **listé les communes présentant des contraintes spécifiques d'exploitation situées dans les départements d'Île-de-France**. Les conducteurs de services réguliers de transport public par autobus ou par autocar dont le parcours est majoritairement effectué dans ces communes se voient appliquer des **règles spécifiques en matière de durée de travail**, précisées par le décret n° 2021-456 du 16 avril 2021<sup>4</sup>.

**Pour autant, le cadre réglementaire de l'ouverture du réseau de bus en Île-de-France reste à ce jour inachevé.** Ainsi le décret prévu par l'article 158 de la LOM pour rendre applicable l'article L. 3111-16-9 du code des transports se fait-il toujours attendre. Ces dispositions prévoient qu'en cas de changement d'employeur, les salariés dont le contrat de travail était régi par le statut particulier mentionné à l'article L. 2142-4 lorsqu'ils étaient employés par la RATP ainsi que leurs ayant droits **continuent de relever du régime spécial de sécurité sociale dont ils bénéficiaient, au titre des pensions et prestations de retraite**. Il est prévu que l'employeur s'acquitte des cotisations correspondantes **dans des conditions définies par décret. Ce décret n'a, à ce jour, pas été publié**. Interrogés sur ce point, les services du ministère de la santé et de la prévention ont indiqué qu'une publication de ce décret était envisagée d'ici **fin 2023**.

**À moins de deux ans de l'échéance de l'ouverture à la concurrence fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2025, la commission regrette l'incomplétude du cadre réglementaire.** Il s'agit non seulement pourtant d'une **condition déterminante à la bonne mise en œuvre de ce processus**, mais aussi d'une **nécessité d'informer au plus tôt les salariés sur les conditions précises des éventuels transferts à venir**. À l'heure où la date de

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Taux d'affectation, ancienneté dans le poste, ancienneté dans l'entreprise, éloignement du domicile par rapport au lieu d'affectation, charges de famille, handicap, volontariat.

<sup>3</sup> Arrêté du 26 avril 2022 pris en application du II de l'article L. 3316-1 du code des transports.

<sup>4</sup> 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.

---

L'ouverture à la concurrence fait l'objet de débats et de propositions<sup>1</sup> – certains plaident pour un report de plusieurs années –, la commission estime que **la finalisation du cadre réglementaire constitue un prérequis au bon déroulement de cette transformation.**

(b) Le forfait mobilités durables : une avancée positive, mais un déploiement qui reste toutefois limité

L'article 82 de la LOM a créé un dispositif, nouveau, le « **forfait mobilités durables** », qui **permet aux employeurs de prendre en charge tout ou partie des frais engagés par leurs salariés effectuant leurs trajets domicile-travail en vélo, ou en covoiturage**, et dont les modalités sont fixées par décret.

Son montant, ses modalités précises et les critères d'attribution sont déterminés par accord d'entreprise ou par accord interentreprises et à défaut par accord de branche. À défaut d'accord, la prise en charge de ces frais est mise en œuvre par décision unilatérale de l'employeur.

Plusieurs textes d'application ont été publiés ces dernières années pour en fixer les modalités. Le décret n° 2020-541 du 9 mai 2020<sup>2</sup> détaille ainsi les conditions de mise en œuvre de la prise en charge des frais de transport personnels entre le domicile et le lieu de travail et, en particulier, du forfait mobilités durables pour les **salariés du secteur privé**. Le **secteur public** est régi par trois décrets relatifs au forfait mobilités durables dans la **fonction publique d'État**<sup>3</sup>, dans la **fonction publique territoriale**<sup>4</sup> et dans les **établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux**<sup>5</sup>.

**Plusieurs évolutions tendant à favoriser le déploiement du forfait mobilités durables ont été apportées ces trois dernières années.** À titre d'exemple, à l'initiative du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, l'article 128 de loi « Climat et résilience »<sup>6</sup> a porté de 500 à 600 euros le plafond de l'avantage fiscal résultant du cumul du forfait mobilités durables et de la participation de l'employeur à l'abonnement de transport en commun. Ce plafond a une nouvelle fois été rehaussé à 800 euros par l'article 3 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. Cette loi prévoit par ailleurs à son article 2 que le forfait mobilités durables est exonéré d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales dans la limite de 700 euros pour les années 2022 et 2023.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi visant à surseoir à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus de la Régie autonome des transports parisiens, n° 995 déposé(e) le mardi 21 mars 2023. Ce texte a récemment été débattu en commission du développement durable et de l'aménagement (11 avril 2023) du territoire mais retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables ».

<sup>3</sup> Décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

<sup>4</sup> Décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique territoriale.

<sup>5</sup> Décret n° 2020-1554 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux.

<sup>6</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

---

L'impact sur le déploiement du forfait mobilités durable de ces évolutions, récentes, est à ce jour encore difficile à évaluer. Pour autant, un deuxième « baromètre forfait mobilités durables » a été rendu public en juin 2022. Sur les 961 répondants<sup>1</sup>, 78 % ont connaissance du forfait mobilités durable (contre 69 % en 2021). Parmi ces organisations, seuls 38 % déclarent l'avoir déployé (contre 26 % en 2021). **Si la commission se félicite que ce dispositif se déploie progressivement, elle constate que beaucoup reste encore à faire.** D'après cette étude, les deux principales raisons pour lesquelles certaines entreprises n'envisagent pas de déployer ce forfait seraient **l'enveloppe budgétaire à allouer**, d'une part, et **le manque de compréhension et d'information** sur le sujet, d'autre part. En complément, la commission regrette l'écart constaté entre le secteur public et le secteur privé : en effet, en dépit de l'augmentation récente de 200 à 300 euros<sup>2</sup>, le seuil maximal fixé par arrêté pour le forfait mobilités durables dans la fonction publique reste en deçà de la moyenne proposée par les employeurs privés (434 euros).

(c) L'« après LOM » : préparer la prochaine loi de programmation du secteur des transports

**La LOM a posé les bases d'une programmation pluriannuelle des investissements de l'État dans le secteur des transports.** La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avait, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, tenu à garantir la soutenabilité de la programmation financière des investissements de l'État dans les infrastructures de transport pour les dix prochaines années. Elle avait pour cela **consacré**, en tête de ce texte, **un titre complet prévoyant les objectifs, les dépenses et le contrôle de la programmation, notamment assuré par le Conseil d'orientation des infrastructures, pérennisé dans la loi.**

L'article 1<sup>er</sup> de la LOM définit ainsi les **quatre objectifs de la stratégie et de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les systèmes de transport pour la période 2019-2037**, à savoir :

- réduire les inégalités territoriales et contribution à l'objectif de cohésion des territoires métropolitains et ultra-marins ;
- renforcer les offres de déplacement du quotidien, améliorer la qualité et la sécurité des réseaux routiers, ferroviaires et fluviaux et en assurer la pérennité, remédier à la saturation des villes et de leurs accès et améliorer les liaisons entre les territoires ruraux ou périurbains et les pôles urbains ;
- accélérer la transition énergétique, la diminution de gaz à effet de serre et la lutte contre la pollution et la congestion routière ;
- améliorer l'efficacité des transports de marchandises pour renforcer la compétitivité des territoires et des ports, accélérer le report modal et diminuer l'impact environnemental des transports de marchandises.

---

<sup>1</sup> Du point de vue méthodologique : ce panel n'a cependant pas vocation à être représentatif.

<sup>2</sup> Arrêté du 13 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 9 mai 2020 pris pour l'application du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

Son article 2 fixe précisément, pour la période 2019-2023, l'évolution des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Cette trajectoire est détaillée ci-après :

	2019	2020	2021	2022	2023
Dépenses totales	2 683	2 982	2 687	2 580	2 780

Source : LOM (article 2)

S'agissant de la période 2023-2027 qui s'ouvre, ce même article 2 précise les dépenses prévues d'un montant de 14,3 milliards d'euros. En revanche, la trajectoire précise année par année n'est, à ce jour, pas précisée.

**Alors que nous entrons dans cette nouvelle période, et afin de donner davantage de visibilité sur les décennies à venir, il devient particulièrement urgent d'actualiser cette trajectoire et de fixer l'évolution de ces dépenses pour les périodes à venir.**

Le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)**<sup>1</sup>, dont l'existence a été pérennisée à l'article 3 de la LOM à l'initiative du rapporteur du Sénat, a remis, en février dernier à la Première ministre, un **rapport** intitulé « Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leurs transitions ». Ce rapport, qui est le troisième publié par le COI, définit trois hypothèses de programmation des investissements pour la période 2023-2042.

La commission salue l'esprit d'indépendance dans lequel le COI a conduit ses travaux. Les investissements en matière d'infrastructures de transport s'inscrivent nécessairement dans le temps long et l'apport du COI est précisément d'alimenter la réflexion pour doter la politique de mobilité de trajectoires crédibles dans la durée. Le Parlement attend les arbitrages imminents du **Gouvernement à cet égard et leur traduction législative. La commission considère qu'une actualisation de la LOM constitue aujourd'hui une priorité.** L'article 3 de la LOM prévoit ainsi que la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports fixée par la loi **fait l'objet d'une première actualisation au plus tard le 30 juin 2023, puis tous les cinq ans. Il semble peu probable que cette échéance soit respectée, ce qui est pour le moins regrettable.**

En outre, la commission estime que la révision de la trajectoire des dépenses en matière d'infrastructures de transport doit être couplée à une **réflexion plus globale sur le financement des infrastructures de transport, et plus précisément en lien avec les ressources de l'agence française de financement des infrastructures de transport de France (Afit France).** Depuis plusieurs années, dans le cadre de l'examen des différents projets de loi de finances **la commission alerte, avec constance et insistance,**

---

<sup>1</sup> Structure pérenne qui a succédé à la commission « Mobilité 21 », instituée en 2013 rattachée à l'époque au ministère chargé des Transports.

sur le paradoxe -et donc les fragilités- d'un modèle de financement actuel qui consiste à faire reposer des dépenses certaines et de long terme sur des ressources incertaines (contribution du secteur aérien, amendes radar, contribution volontaire exceptionnelle). La révision de la trajectoire de la LOM doit être une occasion à ne pas manquer pour proposer des évolutions du financement des infrastructures de transport.

*b) 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*

(1) Un taux d'application élevé, seulement un an et demi après la promulgation de la loi

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 a eu pour objet de transposer en droit français des dispositions de droit de l'Union européenne, afin de préparer la présidence française de l'Union européenne (UE) du premier semestre 2022.

Très technique et hétéroclite, ce texte comporte notamment des mesures aux implications concrètes en matière de transports aérien, routier et maritime et de protection de l'environnement. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond aux côtés de deux autres commissions permanentes, a traité **35 des 49 articles** du texte finalement promulgué (chapitres I<sup>er</sup> à III et V).

**Dans son ensemble, le texte présente un taux d'application proche de 75 % au 31 mars 2023.** S'agissant des 35 articles traités au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en revanche, toutes les dispositions sont applicables à cette date :

- les **six habilitations** à légiférer par ordonnances accordées par le Parlement ont été utilisées dans les délais impartis, fixés à six ou huit mois selon les cas. Pour chacune de ces ordonnances, un projet de loi de ratification a été déposé dans le délai prévu par la loi.
- Par ailleurs, les **six textes réglementaires** prévus ont été pris. Seul un texte réglementaire prévu à l'article 2 concernant les limites d'âge applicables aux pilotes dans le transport aérien public n'a pas été publié, mais la loi ne prévoyait qu'une faculté, pour le ministre chargé de l'aviation civile, de fixer une limite d'âge supérieure à celle prévue à l'article 2 (75 ans pour un dirigeable et 70 ans pour un ballon, un dirigeable à air chaud ou un planeur utilisés pour du transport aérien public de passagers). Cette mesure n'étant pas obligatoire, elle n'est pas comptabilisée dans les statistiques du présent rapport.

(2) Malgré une application globalement très satisfaisante, certains points appellent une vigilance particulière du législateur

(a) La publication des textes d'application dans des délais raisonnables a permis de donner leur portée aux dispositions votées par le Parlement

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable salue donc la célérité du Gouvernement, qui a permis de donner effet utile aux dispositions adoptées par le législateur pour assurer le respect des engagements européens de la France. C'est notamment le cas de l'habilitation à légiférer par ordonnance prévue à l'article 1<sup>er</sup> de la loi pour mettre en œuvre les obligations de conduite de tests d'alcoolémie sur les équipages aériens et la possibilité d'effectuer des tests pour d'autres substances psychoactives, introduites par le règlement (UE) 2018/1042 à la suite du crash de l'A320 de *Germanwings* dans les Alpes du sud françaises, survenu le 24 mars 2015.

L'ordonnance n° 2022-830 du 1<sup>er</sup> juin 2022 relative aux contrôles de l'alcoolémie et de l'usage de stupéfiants dans le domaine de l'aviation civile a permis de préciser :

- les modalités de réalisation des dépistages et vérifications de l'état alcoolique ou de l'usage de stupéfiants, auxquels les officiers ou agents de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police nationale peuvent soumettre les personnels concernés ;
- les conditions dans lesquelles l'autorité administrative compétente peut interdire à la personne concernée d'exercer ses fonctions lorsque l'état alcoolique ou l'usage de substances stupéfiantes est établi ou que la personne refuse de se soumettre à un contrôle ;
- les sanctions pénales applicables en cas de consommation d'alcool ou d'usage de substances stupéfiantes, selon les quantités détectées et les dommages causés.

Si la publication de ce texte est un motif de satisfaction, la commission émet **deux réserves** : d'une part, l'ordonnance n'explicite pas les garanties imposées pour assurer le respect du secret médical, comme l'avait pourtant souhaité le Sénat<sup>1</sup> et, d'autre part, elle ne comprend pas de mesures relatives à l'installation de systèmes d'avertissement et d'alarme d'impact sur les avions à turbine neufs, contrairement à ce que prévoyait l'habilitation initiale.

(b) Deux sujets feront l'objet d'une vigilance particulière de la part de la commission

(i) *Les moyens de l'ART au regard de l'extension de son champ de missions en matière de transport aérien et de télépéage (articles 6 et 13)*

La loi comporte des dispositions visant à étendre les pouvoirs de l'Autorité de régulation des transports (ART) dans le domaine du transport aérien et routier.

---

<sup>1</sup> Un amendement en ce sens du rapporteur Cyril Pellevat avait été introduit en commission.

---

● L'article 6 vise à parachever la transposition de la directive 2009/12/CE sur les redevances aéroportuaires en ratifiant l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2019 relative au régulateur des redevances aéroportuaires, prise sur le fondement de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises. Pour rappel, cette ordonnance avait eu pour objet d'étendre au secteur aéroportuaire le champ de compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), alors devenue l'Autorité de régulation des transports. Elle a confié à l'ART les missions suivantes :

- homologuer les tarifs des redevances aéroportuaires mentionnées à l'article L. 6325-1 du code des transports pour les aérodromes de plus de 5 millions de passagers annuels et les aérodromes secondaires qui leur sont rattachés (article L. 6327-2) ;
- se prononcer, à travers une procédure d'avis conforme, sur les projets de contrats de régulation économique mentionnés à l'article L. 6325-2 du code des transports, entre l'État et ces mêmes aérodromes (article L. 6327-3).

Dans sa rédaction initiale, l'article 6 de la loi « DADUE » se bornait à renforcer les pouvoirs de l'ART au sein du code des transports en matière de régulation aéroportuaire à deux titres :

- il modifiait l'article L. 6327-3 concernant l'avis conforme que doit émettre l'ART sur les contrats de régulation économique, pour donner davantage de latitude et d'indépendance au régulateur dans l'exercice de cette mission ;
- il introduisait un article L. 6327-3-1 pour doter l'ART d'un pouvoir réglementaire de détermination des principes auxquels doivent obéir les règles d'allocation des actifs, des produits et des charges au périmètre d'activités régulées.

À l'initiative du Sénat, ces dispositions ont été complétées pour, d'une part, permettre à l'ART de fixer elle-même les tarifs des redevances pour services rendus mentionnés à l'article L. 6325-1 ainsi que leurs modulations lorsque la dernière homologation des tarifs de redevance date de plus de vingt-quatre mois et, d'autre part, par parallélisme avec les pouvoirs dont dispose l'ART dans les autres secteurs qu'elle régule, doter le régulateur d'une mission de suivi économique et financier des aérodromes mentionnés à l'article L. 6327-1<sup>1</sup>.

● L'article 13 de la loi DADUE a quant à lui renforcé les missions de l'ART dans le **domaine routier**, en lui conférant un triple rôle dans le fonctionnement du service européen de télépéage :

- l'exercice d'une mission de conciliation entre les percepteurs de péage et les prestataires du service européen de télépéage ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des aérodromes dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes ainsi que pour les aérodromes faisant partie d'un système d'aérodromes au sens de l'article L. 6325-1 comprenant au moins un aérodrome dont le trafic annuel a dépassé cinq millions de passagers lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

- 
- l'enregistrement des prestataires du service européen de télépéage ;
  - la tenue du registre électronique du service européen de télépéage.

À l'initiative du Sénat, l'article a été complété pour permettre à l'ART de vérifier que les conditions contractuelles appliquées par un perceuteur de péage aux prestataires du service européen de télépéage ne sont pas discriminatoires.

Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par le décret n° 2022-504 du 7 avril 2022 relatif aux systèmes de télépéage, aux droits et obligations des perceuteurs de péage, des prestataires et des utilisateurs du service européen du télépéage et portant transposition de la directive n° 2019/520 du 19 mars 2019.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable approuve ces dispositions de nature à étendre et consolider les prérogatives de l'ART, qui constitue désormais un véritable régulateur multimodal. Toutefois, au regard de la stabilité des moyens de l'ART, ces dernières années, elle s'interroge sur sa capacité à s'acquitter de l'ensemble de ces nouvelles missions.

Les travaux menés par **Philippe Tabarot** et **Hervé Gillé**, respectivement **rapporteurs pour avis** de la commission sur les crédits relatifs au transport ferroviaire et routier dans le cadre de l'examen de la LFI pour 2023, ont confirmé cette **inquiétude**.

Sur le plan des **effectifs**, selon les données qui leur ont été transmises, bien que l'ART dispose de **102 ETPT** pour un besoin estimé à 112 ETPT, les efforts d'optimisation réalisés<sup>1</sup> permettent d'assurer le **fonctionnement** de l'institution dans de **bonnes conditions**. Il a été indiqué aux rapporteurs que l'autorité serait capable d'assurer « *l'ensemble de ses missions régulatrices avec 13 à 14 agents par secteur, si l'on met de côté le collège et les services support nécessaires à son fonctionnement* », tout en précisant, à titre de comparaison, que ces moyens demeurent en deçà de ceux alloués à d'autres régulateurs dans notre pays : « *l'ARCEP régule trois secteurs avec 185 ETPT et la CRE deux marchés avec 155 ETPT* ».

L'ART a en revanche **alerté** les rapporteurs sur l'insuffisance de ses **moyens financiers**, la **subvention pour charges de service public** (SCSP) dont elle bénéficie s'établissant à 14 millions d'euros depuis plusieurs années.

La **stabilité de ce montant** semble en outre déconnectée de la **dynamique d'évolution des effectifs** du régulateur. En 2015, l'ARAFER bénéficiait d'un plafond d'emplois de 62,5 ETPT pour des ressources financières plafonnées à 11 M€. En 2022, pour un plafond d'emplois s'établissant à 102 ETPT, soit 63 % au-dessus du plafond de 2015, elle a bénéficié d'une subvention pour charges de service public à peine 27 % supérieure à celle de 2015. En conséquence, l'ART indique que ses **ressources financières par ETPT** ont **fortement diminué** au fil des années. Cette situation place l'ART dans une situation singulière par rapport à certains de ses homologues européens : à titre de comparaison, en Italie, l'*Autorità di Regolazione dei Trasporti* qui intervient également dans les secteurs ferroviaire, aéroportuaire et autoroutier concédé,

---

<sup>1</sup> Mutualisation de collaborateurs autour de familles de métiers, priorisation de l'action de régulation de l'ART et desserrement de la contrainte relative aux délais d'instruction, sans impact sur les délais globaux des procédures.



---

dispose d'un budget de plus de 20 M€ pour des moyens humains comparables à ceux du régulateur français, soit une centaine d'agents.

Pour pallier cette situation, le Sénat a adopté à l'initiative des rapporteurs pour avis Philippe Tabarot et Hervé Gillé, lors de l'examen de la LFI pour 2023, un amendement visant à rehausser de **4,6 millions d'euros le montant de la SCSP pour 2023**, afin d'atteindre une dotation de 18,6 millions d'euros. Cet apport n'a toutefois malheureusement pas été conservé dans la navette parlementaire.

La commission déplore cette situation problématique, dénoncée par son ancien président lors de son audition devant la commission le 5 avril dernier : « À propos des moyens alloués à l'ART, **je suis découragé**, car, après mon départ, le ministre du budget en a, une nouvelle fois, refusé l'augmentation. Je vais vous donner un chiffre, retenez-le. Entre mon arrivée et mon départ, il y a eu une augmentation du personnel de 70 %, principalement des experts. Il n'y pas d'emploi de catégorie C à l'ART, trois emplois de catégorie B et, sinon, seulement des personnels A et A+ : des polytechniciens, des docteurs en économie. 70 % du budget de l'ART finance son personnel. En six ans, il n'y a eu que 20 % d'augmentation de nos ressources. **Si l'on veut tuer la régulation des transports, il faut continuer à ne pas donner de moyens à l'autorité. Aucune autorité ne peut fonctionner correctement et affirmer son indépendance si elle n'a pas les moyens de son expertise. L'augmentation du personnel de 70 % s'explique par une compétence étendue à cinq secteurs supplémentaires de régulation. Il a fallu les prendre au pied levé. Pour le secteur aéroportuaire, nous avons reçu la compétence trois mois avant de rendre notre première décision.** »<sup>1</sup>

(ii) *La limitation de la pollution marine liée aux émissions de soufre des navires (article 17)*

L'article 17 de la loi DADUE avait pour objet de mettre en conformité le droit français avec la directive (UE) 2016/802 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 qui vise à réduire la teneur en soufre des combustibles marins.

L'article 6 de la directive 2016/802 et la Convention MARPOL définissent deux régimes d'encadrement des **émissions de soufre des navires** :

- dans les eaux territoriales, les zones économiques exclusives et les zones de prévention de la pollution des États membres, la teneur en soufre maximale autorisée pour les combustibles marins est de 0,5 % en masse depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 ;

- dans les zones de contrôle des émissions de soufre délimitées par l'OMI (dites **zones « SECA »**), la teneur en soufre maximale étant abaissée à 0,10 %. **Il existe aujourd'hui quatre zones SECA dans le monde : au Canada, aux États-Unis, en Manche-Mer du Nord et dans la mer Baltique.**

Selon l'article 8 de la directive 2016/802, un navire peut toutefois déroger à ces seuils lorsqu'il a recours à des méthodes de réduction des émissions de soufre et qu'ils réalisent « *de manière permanente des réductions des émissions de dioxyde de soufre au moins équivalentes à celles qu'il aurait obtenues en utilisant un combustible marin conforme aux exigences* ». Il doit toutefois respecter une teneur maximale en soufre de 3,5 % en

---

<sup>1</sup> *Compte rendu – Audition de Bernard Roman devant la commission sur son retour d'expérience en sa qualité d'ancien président de l'ART – 5 avril 2023.*

masse s'ils mettent en œuvre des méthodes de réduction des émissions qui fonctionnent « *en système ouvert* », à partir de « *scrubbers* »<sup>1</sup>.

Conformément à ces dispositions, l'article 17 de la loi a modifié l'article L. 218-2 du code de l'environnement afin d'introduire un **plafond de teneur en soufre de 3,50 %** en masse pour les navires qui mettent en œuvre des méthodes de réduction des émissions de soufre en circuit ouvert.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a accueilli très favorablement cet article, qui touche à une **préoccupation environnementale et sanitaire majeure**.

Elle note que depuis la promulgation de la loi, le régime juridique encadrant les émissions de soufre des navires a fait l'objet d'un **nouveau renforcement à deux égards**, témoignant de la forte actualité de cette question.

D'une part, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, les rejets liés à l'utilisation de « *scrubbers* » sur les navires sont **interdits dans les zones littorales et portuaires**<sup>2</sup>, à moins de 3 miles marins de la terre la plus proche.

Surtout, le 10 juin 2022 et après plusieurs années de négociation, l'**Organisation maritime internationale** a approuvé la création d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2025 d'une **zone SECA couvrant l'ensemble de la mer Méditerranée**, de Gibraltar à la limite de la zone d'attente du canal de Suez (non inclus dans la SECA).

Selon Madame **Fotini Ioannidou**<sup>3</sup>, cheffe d'unité sécurité maritime à la direction générale « Mobilité » de la **Commission européenne**, les mécanismes d'application prévus par l'OMI nécessiteront toutefois des **adaptations dans le droit de l'Union européenne**. Cette mesure devrait donc faire l'objet d'une transposition dans la directive 2016/802. En outre, elle a indiqué que la Commission européenne revendiquerait auprès de l'OMI la création d'une zone SECA dans l'**océan atlantique**.

La commission suivra avec attention ces travaux, afin d'anticiper leur traduction en **droit interne**.

---

<sup>1</sup> Également appelés « *épurateurs* », ces équipements permettent de filtrer les oxydes de soufre des gaz d'échappement émis par les moteurs des navires, afin de les rejeter dans le milieu marin. Ils occasionnent donc un déplacement de la pollution de l'air vers la mer.

<sup>2</sup> Arrêté du 22 septembre 2021 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (division 213).

<sup>3</sup> Source : *Contexte Environnement*, 2 février 2023.

c) *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*

(1) Bilan quantitatif : un taux d'application en trompe-l'œil

La loi n° 2022-269 du 28 février 2022 visait à **ratifier trois 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**<sup>1</sup>.

**Le taux d'application de cette loi s'établit à 100 %**, étant entendu que l'arrêté mentionné à l'article 7 de la loi, qui était la seule mesure attendue au titre de l'exercice d'application des lois, a été publié<sup>2</sup>. Cet arrêté précise les modalités de constatation des délits et contraventions au respect de la taxe relative au transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace.

Pour autant, **ce chiffre satisfaisant d'application de la loi ne traduit pas le fait que les mesures d'application des ordonnances ainsi ratifiées n'ont, dans leur grande majorité, pas été publiées à ce jour.**

(2) **Un texte considérablement enrichi au Sénat, dont la traduction concrète pourrait se matérialiser d'ici plusieurs années**

L'examen du projet de loi de ratification, initialement composé de trois articles ratifiant chacun une des trois ordonnances précitées avait été l'occasion, pour le Sénat, de **considérablement enrichir et compléter le contenu des ordonnances elles-mêmes**, dans le droit fil des recommandations du **groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail**. Le texte définitif compte ainsi 21 articles. La plupart des articles, insérés en cours de navette et à l'initiative du Sénat, ont modifié les dispositions de l'ordonnance n° 2021-659 relative aux **modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace**.

---

<sup>1</sup> *L'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021 relative aux modalités d'instauration d'une taxe sur le transport routier de marchandises recourant à certaines voies du domaine public routier de la Collectivité européenne d'Alsace, l'ordonnance n° 2021-615 du 19 mai 2021 soumettant à l'avis du représentant de l'État les projets de modification substantielle des caractéristiques techniques des autoroutes relevant de la Collectivité européenne d'Alsace et l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021 relative aux conditions dans lesquelles l'Eurométropole de Strasbourg assure l'engagement pris par l'État dans le cadre de la convention financière annexée à la convention passée entre l'État et la société ARCOS relative à l'autoroute A 355.*

<sup>2</sup> *Arrêté du 11 avril 2022 relatif aux modalités d'établissement du procès-verbal de constatation des délits et contraventions institués par l'ordonnance n° 2021-659 du 26 mai 2021.*

- **La mise en œuvre à venir par la CEA d'une taxe sur le transport routier de marchandises**

En application de la loi précitée de 2019 et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la **Collectivité européenne d'Alsace (CEA) est propriétaire de la voirie nationale non concédée située sur son territoire**. En complément, et compte tenu du report significatif que subissent les routes et autoroutes alsaciennes depuis les routes allemandes depuis la mise en place, depuis 2005, par l'Allemagne, d'une taxe kilométrique s'appliquant aux poids lourds de plus de 12 tonnes, **la possibilité a été donnée à la CEA d'instaurer une taxe sur le transport de marchandises recourant à certaines voies de son domaine public routier**. Cette taxe vise notamment à rééquilibrer les flux de transit, mais aussi à améliorer la sécurité et la fluidité sur le réseau.

L'ordonnance n° 2021-659 susmentionnée fixe ainsi les modalités de mise en œuvre de cette taxe qui, en application de l'article 56 de l'ordonnance, entrera en vigueur à une date fixée par délibération de la CEA, et antérieure à un **délai de six ans à compter de la publication de cette ordonnance, c'est-à-dire au plus tard en 2027**. De nombreux paramètres de mise en place de cette taxe sont en outre laissés à la main de la CEA.

D'après le site de la Collectivité européenne d'Alsace, cette taxe, baptisée « **R-pass** », **sera mise en place d'ici 2025** et permettra « *une facturation des camions grâce à un suivi satellite et contrôlée grâce aux 5 portiques "Ecotaxe" encore en place et 2 nouveaux qui seront installés, en plus de contrôles mobiles* ».

**Plusieurs étapes de concertation et d'études** sont en cours pour déterminer les modalités de mise en œuvre de la taxe d'ici 2025, comme représentées dans le calendrier ci-après.

#### Calendrier de la mise en œuvre



Source : site de la CEA

En complément, et afin de faciliter sa mise en place pour les années à venir, **la commission a ainsi permis à la CEA d'anticiper les nouvelles échéances du droit**

**européen.** À en effet été adopté à son initiative un article additionnel<sup>1</sup> au projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture, qui transpose, pour ce qui concerne la future taxe que doit mettre en œuvre la CEA, les **nouvelles obligations de modulation de la taxe découlant de la révision de la directive « Eurovignette ».**

Interrogé sur la publication des textes d'application de cette ordonnance, le ministère des transports a indiqué que leur élaboration faisait l'objet d'un **travail conjoint avec la CEA.** Il a par ailleurs été indiqué à la commission que cette ordonnance devait faire l'objet d'une **révision** tendant à la **codifier** à droit constant<sup>2</sup> et à **compléter la transposition** de la directive « Eurovignette » dans ses aspects fiscaux.

- **L'interdiction de circulation des poids lourds en transit sur la M35**

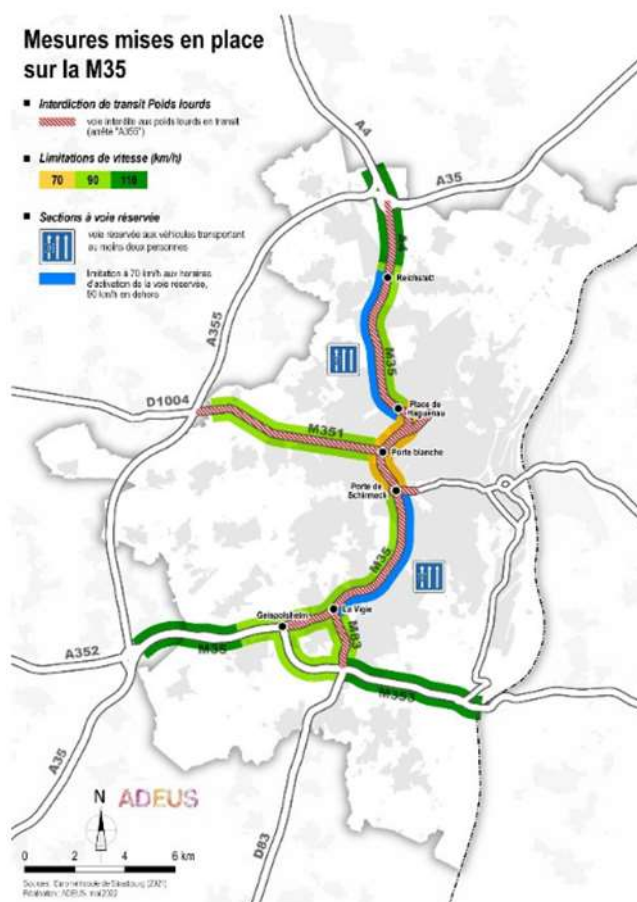
L'article 2 de l'ordonnance n° 2021-616 du 19 mai 2021, dont la ratification a été opérée par l'article 19 de la loi n° 2022-269 du 28 février 2022 **permet à l'Eurométropole de Strasbourg (EMS) d'instaurer une interdiction de circulation applicable aux véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes en transit empruntant la M35, dans le contexte de la mise en œuvre du contournement ouest de Strasbourg.**

Interrogée sur le déploiement du dispositif, l'EMS a indiqué à la commission que l'arrêté d'interdiction de transit poids lourds a été signé le 15 décembre 2021 conjointement par l'EMS, la CEA et l'État. Les mesures mises en place sont représentées sur le graphique ci-après.

---

<sup>1</sup> Article 33 de la loi n° 2023-171 du 9 mars 2023 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture.

<sup>2</sup> Dans le cadre prévu par le II de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 qui habilite le Gouvernement, jusqu'au 31 décembre 2023.



D'après l'EMS, la bonne compréhension de cette interdiction de transit et son respect se sont accrus au cours des mois. Ainsi, en mars 2022, environ 82 % du trafic poids lourds en transit passe bel et bien par l'A35, ce qui témoigne de la bonne application de cette mesure.

#### 4. Aménagement du territoire

##### a) 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 2023, deux mesures d'application restent à prendre pour les articles relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et

du développement durable, soit un taux d'application de 80 %, qui n'a pas évolué par rapport au précédent bilan. Il ressort des échanges de la commission avec les services du ministère que la prise de ces mesures réglementaires est repoussée sine die.

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, ainsi que les critères d'utilisation auxquels doivent répondre les entreprises qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique pour bénéficier de la réduction, ainsi que le plafond de la réduction, qui ne peut excéder 90 %. 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.

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'énergie, 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 proximité », supprimé à compter du 1<sup>er</sup> avril 2020 par la Commission de régulation de l'énergie dans sa délibération du 23 janvier 2020 portant décision sur le tarif d'utilisation des réseaux de transport de gaz naturel de GRTgaz et Teréga, 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 de l'importance géopolitique du gaz naturel dans la guerre russo-ukrainienne et des incertitudes économiques concernant l'approvisionnement gazier, 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. Ce report est cohérent avec le déploiement du plan REPowerEU, présenté par la Commission européenne afin de réduire la dépendance de l'UE au gaz russe, et avec les mesures d'urgence prises pour atténuer l'effet des prix élevés sur les consommateurs les plus vulnérables et sur les entreprises les plus touchées par la hausse des prix de l'énergie.

La commission prend acte de la suspension temporaire du processus de publication du décret, en reconnaissant 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.

*b) Loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires*

**La loi n° 2019-753 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires** vise à mettre un **nouveau partenaire** à disposition des **collectivités locales**, afin de leur permettre de mener à bien leurs projets de territoire.

**Issu d'une initiative sénatoriale**, le texte a été examiné par la **commission de l'aménagement du territoire du développement durable** du Sénat, saisie au fond.

La **contribution particulière du Sénat** à ce texte et les liens très étroits entre l'institution sénatoriale et les collectivités territoriales impliquent donc un suivi particulier de **l'application de cette loi**, afin d'assurer que le pouvoir réglementaire se conforme à **l'ambition du législateur**.

Avec un **taux d'application de 82 %** au 31 mars 2023, la loi n'est donc pas tout à fait applicable entièrement. Le taux d'application était déjà de 82 % au 31 mars 2022, l'application de cette loi est en stagnation.

Plus de trois ans après la promulgation de la loi, **l'ANCT est pleinement opérationnelle** : la **première feuille de route** gouvernementale de l'agence arrive à son terme, tandis qu'une **deuxième feuille de route**, pour la période 2023 à 2026, est en cours d'élaboration. Au Sénat, la délégation aux collectivités territoriales à la décentralisation a dressé en février 2023 un **premier bilan de l'action de l'agence**<sup>1</sup>.

Cependant, même si trois ans se sont écoulés, **la loi n'est toujours pas entièrement appliquée** : **deux mesures d'application** sont encore attendues. La commission déplore à cet égard qu'en dépit des engagements pris par le Gouvernement, **aucune nouvelle mesure d'application** de la loi n'ait été prise depuis le précédent exercice d'application des lois.

(1) La convention relative à l'exercice par l'ANCT des missions anciennement assurées par l'Agence du numérique n'a toujours pas été conclue

L'**article 2** de la loi prévoit la conclusion d'une **convention** entre le **ministre chargé de l'aménagement du territoire** et le **ministre délégué chargé des communications électroniques et du numérique** définissant les mesures et moyens permettant la **reprise par l'ANCT des missions de l'Agence du numérique, service à compétence nationale (SCN)** dissous au 31 décembre 2019.

Au 31 mars 2023, la **convention n'a toujours pas été conclue**. Elle apparaît cependant nécessaire pour permettre à l'ANCT de disposer des **moyens nécessaires** pour l'exercice de ses missions dans le domaine du numérique. Ainsi, dans son **avis** sur la proposition de loi portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires, le **Conseil d'État** avait bien insisté sur la nécessité que l'ANCT soit doté de **ressources suffisantes** pour assurer les missions des opérateurs fusionnés.

Dans le cadre du **bilan d'application des lois de 2022**, l'ANCT interrogée avait imputé le **retard dans la rédaction de cette convention** 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), arbitré en 2021. L'ANCT avait alors annoncé la **finalisation et la publication la convention avant l'été 2022**.

De fait, le **Gouvernement n'a pas tenu l'échéance annoncée** : en février 2023, soit sept mois après l'échéance, le rapport du Gouvernement au Parlement sur

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 313 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif à l'ANCT, par Mme Céline Brulin et M. Charles Guéné*



l'application de la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires présentait la convention précitée comme étant « *en cours d'élaboration* », ce qui ne manque pas de surprendre...

(2) Les conventions pluriannuelles liant l'ANCT et ses cinq opérateurs partenaires n'ont toujours pas été transmises au Parlement

L'article 7 de la loi prévoit la conclusion de **conventions pluriannuelles** liant, d'une part, l'ANCT et, d'autre part, ses **cinq opérateurs partenaires** : l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (**Anru**), l'Agence nationale de l'habitat (**Anah**), le 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**).

L'objectif de ces conventions, déjà préconisées par le rapport de préfiguration de l'ANCT, est d'assurer la **coordination de l'action de l'ANCT avec ces organisations** dans leur action sur les territoires.

Les cinq conventions prévues par la loi ont été **conclues et signées** le **1<sup>er</sup> septembre 2020** tandis qu'un **comité national de coordination**, qui réunit le directeur général de l'ANCT et les directeurs généraux des cinq opérateurs, se réunit **au moins une fois par mois** pour suivre l'exécution des conventions.

L'article 7 n'est cependant pas pleinement appliqué : afin de permettre au Parlement d'exercer sa **mission de contrôle** de l'action du Gouvernement par le Parlement, la loi prévoit la **transmission** de ces conventions et leurs éventuels avenants **aux commissions compétentes en matière d'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale et du Sénat**.

En **juin 2021**, l'ANCT a procédé à la **transmission par courriel** de ces conventions 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 et à la décentralisation du Sénat et au président de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement n'a cependant toujours pas transmis ces conventions **par voie officielle**. Interrogée dans le cadre du dernier bilan d'application des lois en mai 2022, la **direction générale des collectivités locales (DGCL)** avait pourtant annoncé son intention de transmettre très prochainement ces conventions au **Secrétariat général du Gouvernement (SGG)** *via* l'application SOLON, en vue de leur **transmission officielle au Parlement**. Un an après, tel n'est toujours pas le cas : la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat n'avait cependant en effet toujours pas reçu au 31 mars 2023, par voie officielle, ces cinq conventions.



**COMMISSION DE LA CULTURE**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
COMMISSION DE LA CULTURE .....	329
A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....	333
B. SECONDE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	339
1. <i>Enseignement scolaire et enseignement supérieur</i> .....	339
2. <i>Culture</i> .....	342
3. <i>Communication</i> .....	344
4. <i>Jeunesse et sports</i> .....	347



Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2022 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<sup>er</sup> octobre 2021 et le 31 mars 2023 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2021-2022 (autrement dit, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022) et, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 31 mars 2023 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.

## **A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE**

### **1. Le stock de lois suivi 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 **14 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2022**.

Parmi ces lois, neuf sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2021-2022. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2021-1360 du 20 octobre 2021 **visant au gel des matchs de football le 5 mai** ;
- la loi organique n° 2021-1381 du 25 octobre 2021 modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 **relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution** ;
- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** ;
- la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la **fonction de directrice ou de directeur d'école** ;
- la loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique ;
- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** ;
- la loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la **restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites** ;
- la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 **visant à démocratiser le sport en France** ;
- la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 **visant à combattre le harcèlement scolaire**.

Les cinq lois restantes ont été promulguées au cours des sessions antérieures. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à **préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport** professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs ;
- la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à **l'orientation et à la réussite des étudiants** ;
- la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une **école de la confiance** ;
- 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** ;
- 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**.

*a) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2021-2022*

(1) Les lois totalement applicables

Cinq des neuf lois promulguées au cours de la session 2021-2022, s'avèrent, au 31 mars 2023, totalement applicables.

Quatre de ces lois étaient d'application directe et ne nécessitent aucune mesure d'application :

- la loi n° 2021-1360 du 20 octobre 2021 visant au gel des matchs de football le 5 mai ;
- la loi organique n° 2021-1381 du 25 octobre 2021 modifiant la loi organique n° 2010 837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- la loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique ;
- la loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites.

La seule loi totalement applicable nécessitant l'adoption de mesures réglementaires est la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 **visant à combattre le harcèlement scolaire**. Celle-ci n'appelait au demeurant qu'une seule mesure réglementaire pour ce faire, ce qui explique sans doute la célérité avec laquelle le gouvernement l'a prise.



## (2) Les lois partiellement applicables

Quatre des neuf lois promulguées au cours de la session 2021-2022, demeurent en revanche, au 31 mars 2023, dans l'attente d'une ou plusieurs mesures d'application. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** ;
- la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la **fonction de directrice ou de directeur d'école** ;
- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** ;
- la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à **démocratiser le sport en France**.

S'agissant de la loi relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique**, **6 mesures réglementaires** (4 décrets en Conseil d'État et 2 décrets simples) **ont été publiés**. Leur délai de publication est inférieur à six mois.

Concernant la loi **créant la fonction de directrice ou de directeur d'école**, **2 mesures réglementaires** (1 décret en Conseil d'État et 1 décret simple) **ont été publiés**. Leur délai de publication est inférieur à six mois.

S'agissant de la loi visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs**, **1 décret en Conseil d'État a été publié**. Le délai de parution de cette mesure est inférieur à six mois.

Enfin, s'agissant de la loi **visant à démocratiser le sport en France**, **5 mesures réglementaires ont été publiés** (3 décrets en Conseil d'État et 3 décrets simples). Le délai de parution de ces mesures est inférieur à six mois dans 66 % des cas et supérieur à un an dans 33 % des cas.

### *b) Les lois antérieures*

Parmi les cinq lois promulguées antérieurement à la session 2021-2022 dont la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a souhaité présenter le suivi de l'application, aucune n'est devenue totalement applicable entre le 1<sup>er</sup> avril 2022 et le 31 mars 2023.

Il convient de souligner qu'un seul de ces cinq textes a vu son taux d'application progresser sur la période précitée du fait de l'adoption de mesures d'application.

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**, pour l'application de laquelle trois textes ont été publiés, portant son taux d'application à 95 %.

La commission ne peut que déplorer que les quatre autres lois entrant dans le champ de cette analyse n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de l'année écoulée. Il s'agit plus précisément de :

- la loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> 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'applications 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 %) ;
- la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une **école de la confiance** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 91 %) ;
- 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** (2 mesures d'application encore attendues, la loi n'est pas applicable).

Le tableau ci-après recense les lois promulguées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016 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 2023	Nombre de rapports déposés / ceux demandés
	dans la loi	prises au 31 mars 2023		
Loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France ( <i>Procédure accélérée</i> )	15	5	33 %	1/3
Loi du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs ( <i>Procédure accélérée</i> )	4	1	25 %	0/0
Loi du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école	6	2	33 %	0/0
Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère du numérique ( <i>Procédure accélérée</i> )	12	10	83 %	0/0
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 %	2/7
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

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2023	Nombre de rapports déposés / ceux demandés
	dans la loi	prises au 31 mars 2023		
Loi du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France ( <i>Procédure accélérée</i> )	15	5	33 %	1/3
Loi du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs ( <i>Procédure accélérée</i> )	4	1	25 %	0/0
Loi du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école	6	2	33 %	0/0
Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère du numérique ( <i>Procédure accélérée</i> )	12	10	83 %	0/0
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 %	2/7
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 <sup>er</sup> 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

## 2. 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 ».

**Quatre rapports de cette nature sur les quatorze attendus sont parvenus à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication au cours de l'année 2021-2022 :**

- Le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 28 mars 2023 ;
- Le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application de la loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 15 février 2023 ;
- Le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 21 décembre 2022 ;
- Le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 20 octobre 2022.

***b) La publication des rapports demandés par le Parlement***

Deux des neuf lois promulguées au cours de la session 2021-2022 prévoyaient le dépôt de rapports avant le 31 mars 2023.

D'une part, la loi **visant à combattre le harcèlement scolaire** prévoyait la transmission dans son article 7 la transmission d'un rapport relatif à la couverture des frais de consultation et de soins engagés par les victimes et par les auteurs de faits de harcèlement mentionnés à l'article 222-33-2-3 du code pénal. Ce rapport n'a pas encore été transmis au Sénat.

D'autre part, la loi **visant à démocratiser le sport en France** prévoyait la transmission de trois rapports. Seul le rapport prévu à l'article 28 sur les voies d'accès aux parcours sportifs de haut niveau en outre-mer, avec pour objectif d'éviter le déracinement précoce des jeunes talents a été transmis au Sénat, le 17 janvier 2023.

**S'agissant des autres lois adoptées depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, seul un rapport a été publié au 31 mars 2023 sur les quinze rapports encore attendus.** Il s'agit du rapport prévu à l'article 2 portant sur l'évolution des crédits 2020-2030 et la mise en œuvre de la LPR.

**3. 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 2021-2022, aucun avis n'a été donné par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

#### **4. La publication des ordonnances**

Sur la session parlementaire 2021-2022, aucune loi ne prévoyait d'habilitations à légiférer par ordonnance.

### **B. SECONDE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES**

#### **1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur**

Lors de la session 2021-2022, deux lois entrant dans le domaine de l'éducation ont été prises.

##### *a) Loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école*

Sur les six mesures attendues dans la **loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école**, deux ont été publiées.

Le décret n° 2022-541 du 14 avril 2022 fixant le régime des décharges de service de directeurs d'école modifie les conditions dans lesquelles ils bénéficient d'une décharge partielle ou totale. Le décret a augmenté la quotité de décharge pour certains directeurs d'école.

Le décret n° 2022-724 du 28 avril 2022 relatif à la mission de référent « direction d'école » a précisé les missions et les modalités de recrutement de référents « direction d'école ». Ils doivent favoriser la « *mutualisation des pratiques professionnelles entre directeurs* » et participent à « *l'animation des actions de formation* ». Un directeur d'école doit justifier de quatre années d'exercice à cet emploi pour être nommé référent « direction d'école ».

En revanche, au 31 mars 2023, quatre mesures étaient en attente d'application.

Deux d'entre elles avaient une date d'entrée en vigueur différée - au 1<sup>er</sup> octobre 2022 -, mais qui est désormais dépassée : les conditions dans lesquelles le directeur est nommé parmi les personnes inscrites sur une liste d'aptitude, et celles dans lesquelles en cas de vacance d'emploi de directeur d'école, des instituteurs et des professeurs des écoles non inscrits sur la liste d'aptitude peuvent être nommés à leur demande.

N'a pas non plus été prise la mesure précisant les conditions dans lesquelles les enseignants nommés dans un emploi de directeur d'école bénéficient d'un avancement accéléré dans leurs corps, ainsi que celles précisant les responsabilités des directeurs d'école, et les modalités d'évaluation de leurs fonctions.

Selon les informations transmises par le ministère, les projets de décret ont été présentés aux syndicats le 29 mars dernier. Lors des débats de la proposition de loi pour une école de la liberté, de l'égalité des chances et de la laïcité le 11 avril dernier, le ministre a indiqué que ces décrets seront présentés au comité social d'administration du ministère de l'éducation nationale le 16 mai, pour une entrée en vigueur à la rentrée prochaine. Il a précisé que « *si la publication de ces décrets a été retardée, c'est parce qu'ils doivent s'articuler avec les nouvelles missions qui seront proposées aux professeurs des écoles dès la rentrée prochaine* ».

*b) Loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire*

**La loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire** prévoit une mesure d'application précisant les conditions dans lesquelles l'État peut conclure un contrat à durée indéterminée avec une personne ayant exercé pendant six ans en qualité d'assistant d'éducation, en vue de poursuivre ses missions.

Le décret n° 2022-140 modifiant le décret n° 2003-484 du 6 juin 2003 fixant les conditions de recrutement et d'emploi des assistants d'éducation est venu préciser les conditions a bien été publié le 9 août 2022. Ce décret prévoit notamment que les assistants d'éducation « *bénéficient au moins tous les trois ans d'un entretien professionnel conduit par le chef d'établissement dans lequel il exerce entièrement ou majoritairement* ». Par ailleurs, la rémunération des assistants d'éducation bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée « *fait l'objet d'un réexamen au moins tous les trois ans* ». Le décret, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022, permet aux assistants d'éducation ayant exercé ces fonctions pendant six ans, « *quelle que soit la date à laquelle celles-ci ont été exercées* » de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée.

En revanche, le rapport d'information relatif à la couverture des frais de consultation et de soins engagés par les victimes et par les auteurs de faits de harcèlement qui devait être rendu par le Gouvernement au Parlement dans un délai d'un an après la publication de la loi n'a pas été transmis au Sénat.

*c) Loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance*

Les deux mesures réglementaires associées aux dispositions en attente d'application **de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance** n'ont toujours pas été prises, plus de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. Elles concernent **l'article 30 du texte**, 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 **l'article 31 d'autre part**, 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.

*d) 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 pour le secteur de la recherche publique en planifiant une augmentation progressive de son budget de 5 milliards d'euros en dix ans, a été promulguée le 24 décembre 2020.

**L'année dernière**, la commission constatait un taux de publication des textes d'application globalement satisfaisant, en dépit d'un retard substantiel par rapport au calendrier annoncé (achèvement du programme de publication initialement prévu pour l'automne 2021), vraisemblablement trop optimiste. Elle relevait également **plusieurs textes réglementaires manquants**.

**À ce jour, la plupart d'entre eux sont désormais publiés :**

- le décret n° 2022-227 du 23 février 2022 concernant l'expérimentation d'une dérogation à la qualification par le Conseil national des universités (CNU) pour le recrutement des professeurs d'université ;
- l'arrêté du 22 avril 2022 portant sur l'établissement public Campus Condorcet ;
- l'arrêté du 26 août 2022 portant sur le serment du docteur à l'issue de la soutenance de thèse - mesure introduite par le Sénat lors de l'examen du projet de loi.

Le projet de ratification de l'ordonnance portant cohérence entre les codes a été déposé au Sénat le 8 juin 2022 ;

Les rapports mentionnés à l'article 2 de la loi, portant respectivement sur l'évolution des crédits 2020-2030 et la mise en œuvre de la LPR, ont quant à eux été déposés au Parlement en avril et novembre 2022.

**Deux textes d'application font encore défaut aujourd'hui :**

- le décret relatif à l'application spécifique des chaires de professeur junior (CPJ) aux personnels enseignants et hospitaliers ;
- l'arrêté portant sur la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur.

Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, leur publication est « différée », sans que la raison n'en ait été avancée.

*e) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE)*

**Le taux d'application de cette loi demeure inchangé à 94 %**, alors qu'il est de 100 % selon le secrétariat général du Gouvernement.

L'article 11 de la loi ORE, relatif au nouveau dispositif de sécurité sociale étudiante, prévoit en effet un décret pour fixer les conditions et le montant de l'indemnité versée en cas de préjudice résultant de la fin, au 31 août 2019, des conventions et contrats conclus, pour le service des prestations dues aux étudiants, entre les organismes bénéficiant d'une délégation de gestion et les organismes chargés de la

gestion des régimes obligatoires. Dans l'échéancier de l'application de la loi, la publication a été envisagée en décembre 2018 (en ce qui concerne les conditions de la procédure contradictoire), puis la mesure a été différée au 31 août 2019, date de fin desdits contrats et conventions. Or **le décret n'a jamais été publié et n'est plus comptabilisé** par le secrétariat général du Gouvernement dans le taux d'application de cette loi.

Par ailleurs, **la publication du rapport du Gouvernement au Parlement, présentant le bilan du nouveau dispositif du régime obligatoire de sécurité sociale pour les étudiants, n'est toujours pas intervenue**, alors qu'elle était prévue « *au plus tard* » pour le 1<sup>er</sup> septembre 2021.

## 2. Culture

### *a) Loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites*

Cette loi a autorisé la sortie des collections publiques de quinze œuvres d'art qui y avaient été intégrées au cours des dernières décennies et qui se sont révélées avoir été spoliées pendant la période nazie ou acquises dans des conditions troubles sous l'Occupation, aux fins de les restituer aux ayants droit de leurs propriétaires.

**D'application directe, cette loi n'exigeait aucun décret d'application.** Le délai d'un an octroyé par le législateur aux autorités pour procéder à la restitution des œuvres aux différents ayants droit a été respecté dans l'ensemble des cas.

Le tableau de Gustav Klimt intitulé « Rosier sous les arbres », concerné par l'article 1<sup>er</sup> de la loi, a fait l'objet d'un arrêté le 17 mars 2022 afin de le radier de l'inventaire des biens affectés aux collections du musée d'Orsay. Il a été restitué aux ayants droit d'Eleonore Stiasny le 23 mars 2022.

Les douze œuvres issues de la collection d'Armand Dorville visées par l'article 2 ont été radiées de l'inventaire des collections du musée du Louvre, du musée d'Orsay et du château de Compiègne par trois arrêtés du 6 mai 2022. Les onze dessins affectés aux collections du musée du Louvre et du musée d'Orsay ont été remis aux ayants droit le 13 mai 2022. La sculpture de cire de Pierre-Jules Mène, affectée au château de Compiègne, leur a été remise le 1<sup>er</sup> juin 2022.

Déjà désaffecté et déclassé par une délibération du conseil municipal de la ville de Sannois du 31 mai 2018, le tableau de Maurice Utrillo intitulé « Carrefour à Sannois », qui faisait l'objet de l'article 3 de la loi, a été restitué à l'ayant droit de Georges Bernheim le 19 mai 2022.

Le tableau de Marc Chagall intitulé Le Père, mentionné à l'article 4 de la loi, a été radié de l'inventaire des collections du Musée national d'art moderne par un arrêté en date du 28 mars 2022. Déposé depuis 1998 au musée d'art et d'histoire du judaïsme, il a été restitué aux ayants droit de David Cender le 1<sup>er</sup> avril 2022.



*b) Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs*

La proposition de loi visant à *conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs* a été déposée au Sénat par Laure Darcos le 21 décembre 2020. Elle a été examinée en commission de la culture le 2 juin 2021 sur le rapport de Céline Boulay-Espéronnier, et adoptée en séance publique le 8 juin 2021. La proposition a ensuite été examinée par l'Assemblée nationale en séance publique le 6 octobre 2021, puis adoptée sans modification au Sénat le 16 décembre 2021, après un examen suivant la procédure **de législation en commission** le 23 novembre 2021.

La loi a été promulguée le 30 décembre 2021.

En plus d'apporter divers améliorations aux relations contractuelles entre auteurs et éditeurs et de fixer des règles sur le dépôt légal numérique, la loi insère dans notre droit une mesure emblématique, **la fixation de frais de port minimum pour l'envoi de livres**, afin de permettre aux libraires de résister face à la concurrence des plateformes exclusivement en ligne.

La loi du 30 décembre 2021 appelait à **quatre interventions réglementaires**.

**Seule une** a été prise dans les délais : à l'article 2, le décret n° 2022-921 du 21 juin 2022 fixe les conditions dans lesquelles les communes, leurs groupements, la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin peuvent attribuer des subventions à des établissements existants ayant pour objet la vente au détail de livres neufs.

L'arrêté prévu à l'article 1<sup>er</sup> et fixant un montant minimal de tarification pour l'envoi a été finalement publié le **4 avril 2023**, soit **trop tard** pour être comptabilisé au titre du présent rapport d'application des lois.

En revanche :

- le décret prévu au 2° du I de l'article 1<sup>er</sup> relatif à l'affichage du prix des livres neufs et d'occasion vendus simultanément a été notifié à la Commission européenne le 13 octobre 2022 et pourrait être publié en mai 2023 ;
- à l'article 5, le décret prévu sur les modalités d'application du dépôt légal des contenus numériques n'a pas été publié.

*c) Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique*

La proposition de loi *relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique* a été déposée par **Sylvie Robert** le 3 février 2021. Sur son rapport, le texte a été examiné par la commission de la culture le 2 juin 2021 et adopté en séance publique le 9 juin 2021. Après son adoption en séance publique par l'Assemblée nationale le 6 octobre 2021, le texte a été définitivement adopté par le Sénat le 16 décembre 2021, après un examen suivant la procédure de **législation en commission** le 23 novembre 2021.

La loi a finalement été promulguée le 21 décembre 2021. **Elle est la première loi à fixer un cadre et une ambition pour les bibliothèques en France.**

**Elle n'appelle pas de mesures réglementaires.**

### 3. Communication

a) *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 doit faire l'objet d'une mesure réglementaire qui n'a toujours pas été prise.** Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'article 3 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 n'a toujours pas été publié. **L'absence de ce décret rend caduque l'essentiel de la loi.**

De même, le rapport, prévu à l'article 7 du texte, qui prévoit la remise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (soit pour **avril 2021**), d'une évaluation du renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place de la loi dite « RGPD » n'a toujours pas été transmis, deux ans et demi après l'adoption de la loi.

De manière encore plus surprenante, **deux mesures non prévues** par le texte ont été publiées :

- ✓ le décret n° 2022-727 du 28 avril 2022 qui actualise le code du travail afin d'élargir le périmètre des activités pour lesquelles une autorisation est nécessaire pour l'activité d'un enfant de moins de 16 ans ;
- ✓ l'arrêté du 30 août 2022 qui fixe le taux et les modalités de calcul et de rémunération des comptes de dépôts ouverts à la Caisse des dépôts et consignations au nom des enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne de partage de vidéos.

*b) Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique*

Le projet de loi a été déposé sur le bureau du Sénat le 8 avril 2021. Il a été examiné en commission de la culture le 5 mai 2021 sur le rapport de Jean-Raymond Hugonet, et en séance publique le 20 mai 2021. Après une lecture à l'Assemblée nationale le 23 juin 2021, la commission mixte paritaire a abouti à un accord le 1<sup>er</sup> juillet 2021, et le texte a été définitivement adopté le 21 septembre 2021 par le Sénat. La loi a fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel et a été promulguée le 25 octobre 2021.

Elle comporte **37 articles**, qui apportent de nombreuses modifications à la législation audiovisuelle. Les principales mesures sont :

- la constitution d'un nouveau régulateur solide adapté à la convergence progressive de l'audiovisuel et du numérique, en fusionnant la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour créer **l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)** ;
- le renforcement des moyens de **lutte contre la contrefaçon sur internet** à l'encontre des sites internet de streaming, de téléchargement direct ou de référencement, qui tirent des profits de la mise en ligne d'œuvres en violation des droits des créateurs, notamment à travers l'instauration d'un mécanisme de « listes noires » et la mise en place d'un dispositif de lutte contre les « sites miroirs ». Elle consacre également un mécanisme ad hoc de référé pour lutter contre le **piratage sportif** qui exige la mise en place de mesures adaptées tenant compte de l'urgence inhérente aux retransmissions audiovisuelles en direct de manifestations sportives ;
- la fixation d'un cadre pour le rachat de catalogues d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

**Toutes les mesures réglementaires ont été prises au 31 mars 2023.**

- ✓ Prévu à l'article 1<sup>er</sup>, le décret n° 2021-1853 du 27 décembre 2021 modifie les dispositions de la partie réglementaire du Code de la propriété intellectuelle afin **d'investir l'ARCOM des missions actuellement confiées à la HADOPI** en matière d'encouragement de l'offre légale, de protection des œuvres et objets protégés et de régulation et de veille dans le domaine des mesures techniques de protection et d'identification des œuvres et objets protégés.
- ✓ Le décret n° 2021-1823 du 24 décembre 2021 modifie le décret n° 2010-236 du 5 mars 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel. Pour l'exercice de la procédure dite de « **réponse graduée** », la HADOPI est autorisée par le Code de la propriété intellectuelle à mettre en œuvre un traitement automatisé. Le décret du 24 décembre 2021 tire tout d'abord les conséquences du **transfert de la mise en œuvre du dispositif de réponse graduée de la HADOPI à l'ARCOM** en transférant la responsabilité du traitement concerné à l'ARCOM. Il adapte certains délais d'effacement des données pour tenir de modifications introduites par la loi du 25 octobre

2021 et prend en compte **les nouvelles modalités de saisine de l'ARCOM** sur la base d'un constat d'huissier.

- ✓ Le décret n° 2022-469 du 1<sup>er</sup> avril 2022 fixe **les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'ARCOM**.
- ✓ Le décret n° 2022-518 du 8 avril 2022 fixe les conditions **d'habilitation et d'assermentation des agents de l'ARCOM** chargés des enquêtes
- ✓ Le décret n° 2022-779 du 2 mai 2022 modifie le décret n° 2013-1196 du 19 décembre 2013 relatif à la **procédure de sanction mise en œuvre par le Conseil supérieur de l'audiovisuel** afin de tenir compte des modifications introduites par la loi.
- ✓ Les décrets n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 et n° 2021-1924 du 30 décembre 2021 modifient les conditions d'indépendance en matière de contribution des services de télévision à la production d'œuvres audiovisuelles **pour tenir compte des modifications apportées aux critères légaux d'indépendance** par l'article 31 de la loi.
- ✓ Le décret n° 2022-603 du 21 avril 2022 désigne **le pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN)** comme le service de l'État pouvant mettre son expertise à disposition des autorités indépendantes et présente en annexe la liste des autorités pouvant y recourir.
- ✓ l'article 11 du décret n° 2022-256 du 25 février 2022 tire les conséquences réglementaires du **dispositif de protection de l'accès du public aux œuvres cinématographiques et audiovisuelles** prévu par l'article 30 de la loi (protection des catalogues). Il a ainsi précisé le champ des opérations concernées par l'obligation de notification préalable ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la commission de protection de l'accès aux œuvres.
- ✓ L'article 6 du décret n° 2022-344 du 10 mars 2022 a complété le dispositif réglementaire prévu par le décret du 25 février 2022 précité, **en fixant le contenu du dossier de notification au ministre** chargé de la culture des opérations de cession de catalogues d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Enfin, deux décrets devront être adoptés en **octobre 2026**, puis tous les cinq ans, afin de réévaluer, sur la base de l'évolution de la population :

- le seuil maximal d'habitants pouvant être desservis par un ou plusieurs réseaux de diffusion d'un service de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique dont dispose, en droit ou en fait, une même personne physique ou morale ;
- le seuil de population pouvant être desservie par l'ensemble des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, autre que national, pour lesquels une personne serait titulaire d'autorisations.

#### 4. Jeunesse et sports

##### *a) Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France*

Sur les 59 articles que comporte cette loi, quinze articles nécessitent l'adoption de dispositions réglementaires pour leur mise en œuvre, 4 d'entre eux appelant même plusieurs décrets chacun. Seuls 5 décrets ont été publiés au 31 mars 2023 mais 10 étaient sur le point de l'être, les projets de décrets étant au stade de la consultation auprès de diverses autorités indépendantes ou en instance de transmission au Conseil d'État.

Au final, l'intégralité des mesures réglementaires ont été adoptées ou seraient sur le point de l'être un an après la promulgation de la loi, ce qui constitue un résultat encourageant, aucune disposition réglementaire attendue n'ayant été laissée de côté au 31 mars 2023.

Sur un plan plus qualitatif, on peut observer que les décrets déjà adoptés concernaient des dispositions importantes et attendues. C'est notamment le cas des dispositions prévues par le décret n° 2023-170 du 8 mars 2023 relatif à l'habilitation des maisons sport-santé, de celles figurant dans le décret n° 2022-673 du 26 avril 2022 relatif aux conditions d'allongement de la durée du premier contrat professionnel des sportifs ou encore de celles définies par le décret n° 2022-747 du 28 avril 2022 précisant des dispositions concernant la composition du capital de la société commerciale pouvant être créée par une ligue professionnelle pour négocier ses droits de retransmission audiovisuelle. Le décret n° 2023-216 du 28 mars 2023 précise pour sa part les conditions d'expérimentation de l'usage des engins pyrotechniques dans les enceintes sportives.

Parmi les décrets attendus, celui prévu par l'article 1<sup>er</sup> concernant les modalités de désignation du référent pour l'activité physique et sportive fait l'objet d'une consultation du CNOSF ; les deux décrets prévus par l'article 2 relatifs d'une part à l'élargissement de la liste des médecins prescripteurs d'activités physiques adaptées intervenant dans le parcours de soin des patients et, d'autre part, à la liste des maladies ouvrant droit à la prescription d'activités physiques adaptées étaient en cours de signature fin mars tandis que le décret prévu par l'article 4 prévoyant les conditions dans lesquelles un masseur-kinésithérapeute peut renouveler ou adapter les prescriptions médicales d'activités physiques est également en cours de publication.

Par ailleurs, les trois décrets prévus par l'article 10 afin de préciser les modalités de financement du coût de l'aménagement d'un accès indépendant aux équipements sportifs dans les différents types d'établissements scolaires étaient à la fin mars en cours de transmission au Conseil d'État.

Les deux décrets prévus par l'article 46 concernant le fonctionnement de la plateforme nationale de lutte contre la manipulation des compétitions sportives ont, pour leur part, été soumis à la CNIL.

Quant aux deux décrets prévus par l'article 51 concernant le respect des règles de concurrence par les sociétés commerciales créées par les ligues professionnelles ils font l'objet d'un avis de la part de l'Autorité de la concurrence.

*b) Loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> 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 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 2023 : il demeure bloqué à 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 eux non plus toujours pas été publiés.

**COMMISSION DES FINANCES**





## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>349</b>
A. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	355
B. PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES : ÉLÉMENTS STATISTIQUES .....	356
1. <i>L'application des sept lois de l'année parlementaire 2021-2022 .....</i>	<i>357</i>
2. <i>La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un déstockage en hausse mais un stock toujours très important.....</i>	<i>405</i>
3. <i>Publication des mesures d'application selon leur origine .....</i>	<i>435</i>
C. DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES RAPPORTS ET DES ORDONNANCES.....	437
1. <i>La publication des rapports au Parlement .....</i>	<i>437</i>
2. <i>Un nombre d'habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance en baisse.....</i>	<i>457</i>



Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2023 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 2013)**

2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
6	8	5	6	9 <sup>1</sup>	6	7	7	7

**Quatre des sept lois examinées par la commission des finances et promulguées au cours de la session 2021-2022 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<sup>er</sup> octobre 2021**, faisant toujours l'objet d'un suivi. Elles sont au nombre de **14**, la plus ancienne étant la **loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, pour laquelle un décret reste attendu.**

**Au total, le champ du présent contrôle porte sur 18 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**

2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018 <sup>2</sup>	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
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 %	135/546 = 24,7 %

\* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports

<sup>1</sup> Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>2</sup> 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 2022**, le reste étant contenu dans trois autres lois : la loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles, la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques et la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.
2. Contrairement à l'an dernier, **le nombre de dispositions appelant une mesure réglementaire reflue**, avec un total de 135 dispositions dont 11 sont devenues sans objet contre 183 lors la session précédente. Ce nombre de dispositions se rapproche plus des valeurs observées avant le pic de 2019-2021. Pour rappel, la session 2018-2019 appelait 120 mesures et constituait une valeur haute au regard de la moyenne des années précédentes.
3. Le **taux de mise en application est stable**. Hors mesures différées, il s'établit à **87 % pour cette session, ce qui représente un taux équivalent à celui de la session précédente**. Deux tendances sont toutefois observables. D'une part, **le nombre de mesures différées a considérablement augmenté**. D'autre part, il convient de relever une **proportion plus importante de décrets que d'arrêtés pris**.
4. **Les délais moyens de publication diminuent légèrement : 62,5 % 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 56 % pour la session passée.
5. Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élevait à 90 en début de session contre 61 un an plus tôt et 30 deux ans plus tôt. Aucune loi sur les 14 suivies par la commission des finances n'était intégralement appliquée au 31 mars 2023, contre 1 sur 15 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**. À l'issue de la session, le stock devrait encore représenter 80 mesures.
6. En ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, **sur la session 2021-2022, seule la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 a habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance**. Au cours de cette session, **4 ordonnances ont été publiées, dont 3 au titre des lois de la session. Une habilitation n'a pas encore été consommée. Parmi les 34 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, aucune n'a été ratifiée**. Une d'entre elles est devenue caduque par manque de ratification, mais ses dispositions ont été codifiées par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.
7. Enfin, en ce qui concerne les demandes de rapports, **le taux de remise est en baisse constante** depuis la session 2017-2018 et est **particulièrement faible cette année**. Le taux est de **26 % pour cette session**, contre 33 % pour la session précédente. Il convient aussi de noter que la majorité des demandes de rapports est issue 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, **145 mesures réglementaires d'application sur 225 ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un taux de 64,7 % ; quasi-équivalent à celui de la session précédente. **Sur les 225 mesures**, 90 mesures étaient « anciennes », concernant des lois antérieures à la session, et 135 « nouvelles », relatives aux lois de la session 2021-2022<sup>1</sup>. Il faut ajouter à cela 11 mesures facultatives, dont 7 ont finalement fait l'objet d'une application lors de la session.

Pour la session 2021-2022, plusieurs constats peuvent être formulés :

*- Le stock continue d'aller croissant, au point de représenter plus de 40 % des mesures attendues.*

**Le stock augmente d'année en année. Il représentait 30 mesures en 2019-2020 et s'établissait à 61 mesures pour la session 2020-2021.** Il en représente 90 en 2021-2022. Ce gonflement du stock est largement dû à la multiplication des mesures à effet différé. **Le taux de déstockage est stable par rapport à l'année dernière** : avec 32 mesures prises et 8 devenues sans objet, il atteint 44,4 %, contre 42,6 % pour la session précédente. Par ailleurs, il faut souligner que sur les 40 mesures prises ou devenues sans objet, seules 6 concernent des textes antérieurs à la session 2020-2021, laissant ainsi des mesures très anciennes toujours inappliquées.

**Le stock a vocation à se réduire légèrement cette session. 40 des 90 mesures du stock ont été appliquées ou sont devenues sans objet lors de la session.** Cependant, 30 mesures de la session sont toujours en attente d'application à l'issue de ce contrôle et rentreront dans le stock de la prochaine session. Ainsi, une réduction nette du stock de 10 mesures devrait être constatée lors de la prochaine session.

Au stock de mesures réglementaires attendues s'ajoute par ailleurs **un stock de 47 rapports prévus par des lois antérieures à la session en attente de remise.**

*- S'agissant des lois de la période, un nombre de renvois à des mesures d'application en baisse significative et un taux d'application constant.*

Contrairement aux sessions précédentes, le nombre de mesures en attente d'un texte d'application de la période est en baisse significative, passant ainsi de 183 mesures sur la session 2020-2021 à 135 mesures sur la session 2021-2022. Ce volume de mesures se rapproche des chiffres d'avant 2020, la session 2018-2019 comptait ainsi 121 mesures en attente d'application.

---

<sup>1</sup> 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.

Sur ces 135 mesures, 94 ont été prises et 11 sont devenues sans objet. Par ailleurs, sur 30 mesures restant à prendre, 10 sont différées. **Le taux de mise en application des lois de la session, en comptabilisant les mesures différées, s'élève à 70 %. Hors mesures différées et devenues sans objet, il s'élève à 87 %, un taux équivalent à celui de la session précédente.** Un total de 30 mesures s'ajoutera au stock des années passées.

### **1. L'application des sept lois de l'année parlementaire 2021-2022**

#### *a) Trois lois d'application directe*

Trois des 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° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (LFR 2) ;

- la loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques ;

- la loi n° 2021-1677 du 17 décembre 2021 autorisant la ratification de l'accord modifiant le traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

#### *b) 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. **Ce taux d'adoption sous six mois est cependant en augmentation, en s'établissant à 62,5 % en 2021-2022, contre 56 % en 2020-2021 et 59 % en 2019-2020.**

**Délais de parution des mesures prises, hors mesures différées, en application des lois adoptées définitivement au cours de la période de référence<sup>1</sup>**

	2021-2022		2020-2021		2019-2020	
Nombre de mesures prises dans un délai :		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>
- inférieur ou égal à 1 mois	10	62,5 %	19	56 %	22	59 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	32		6		17	
- de plus de 3 mois à 6 mois	13		40		31	
- de plus de 6 mois à 1 an	24	27,3 %	40	34,5 %	42	36 %
- de plus d'1 an	9	10,2 %	11	9,5 %	6	5 %
<b>Total</b>	<b>88</b>		<b>116</b>	<b>100 %</b>	<b>118</b>	<b>100 %</b>

*c) Un taux de mise en application hors mesures différées qui demeure 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 %.

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 31 arrêtés attendus, hors mesures différées, 16 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.

À ces mesures attendues s'ajoutent 11 mesures facultatives, dont 7 ont fait l'objet d'une mesure adoptée sur la session.

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 : 7 mesures différées étaient ainsi prévues lors de la session 2018-2019 et ce nombre a plus que doublé lors des deux sessions consécutives pour s'établir à 18 mesures différées en 2019-2020 et atteindre 36 mesures différées sur la session 2020-2021. La session 2021-2022 est en légère décrue, avec 24 mesures différées prévues, 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. De plus, certaines mesures à effet différé adoptées lors des sessions précédentes ont vu la date d'entrée en vigueur de la mesure législative qu'elles appliquent repoussée par un texte de la session. Cette pratique encourage la conservation de mesures législatives en attente de texte d'application pendant plusieurs années. Elle n'apparaît donc pas satisfaisante tant du point de vue de la lisibilité que de l'effectivité du droit.

<sup>1</sup> 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 différées recouvrent trois hypothèses :

- 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 2023 ;

- 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 2017**

	2021-2022	2020-2021	2019-2020	2018-2019	2017-2018
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	135	183	167	121	98
Mesures prises	94	122	117	96	76
Mesures devenues sans objet	11	13	9	11	3
Mesures restant en attente	30	48	41	14	19
Dont mesures différées	10	28	18	7	1
<b>Taux de mise en application (hors mesures différées)</b>	<b>87 %</b>	<b>87 %</b>	<b>83 %</b>	<b>93 %</b>	<b>81 %</b>
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	69 %	70 %	66 %	80 %	74 %

*d) Trois lois en attente d'une application complète*

(1) La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques modifie la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, dite « LOLF ». **Elle ne comporte que deux mesures d'application, dont une, s'agissant d'une disposition balai, est sans objet.**

Ainsi, une seule mesure nécessitait une application pour ce texte. Le décret en conseil d'État attendu n'a pas été adopté.

Loi organique Modernisation des finances publiques	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées<sup>1</sup></i>
Tout type	2	0	1	1	1	0
Décret	2	0	1	1	1	0

**Tableau récapitulatif des mesures prévues par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 devenues sans objet**

Article	Mesure Prévue	Objet
32	Décret en CE	Disposition balai

**L'article 26** de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a complété les possibilités de suivi et de contrôle de la commission des finances sur les questions liées aux finances publiques. Modifiant l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il a prévu que le président et le rapporteur général de la commission des finances des deux assemblées sont habilités à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal. Cet accès doit leur permettre d'évaluer les conséquences, notamment financières, des dispositions relevant du domaine des lois de finances ainsi que de la réalisation des travaux de suivi et de contrôle réalisés par la commission des finances.

Cette disposition tend à adapter le contrôle parlementaire en matière de finances publiques à l'importance prise aujourd'hui par l'accès aux données et constitue donc une modernisation de l'article 57 de la LOLF. Sa mise en œuvre nécessite toutefois la prise d'un décret en Conseil d'État afin, notamment, de préciser les modalités qui permettent de garantir la confidentialité et l'anonymat des données.

**Alors que la révision de la loi organique a été promulguée à la fin 2021, ce décret n'a toujours pas été pris et il apparaît donc nécessaire que le Gouvernement explique de quelle manière il entend donner une pleine effectivité à cette disposition de la loi organique.**

<sup>1</sup>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.

**Tableau récapitulatif des mesures prévues par la loi organique  
n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 non adoptées**

Article	Mesure Prévues	Objet
26	Décret en CE	Habilitation du président et du rapporteur général des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, à accéder à l'ensemble des informations qui relèvent de la statistique publique ainsi qu'à celles recueillies à l'occasion des opérations de détermination de l'assiette, de contrôle, de recouvrement ou de contentieux des impôts, droits, taxes et redevances et qui sont, le cas échéant, couvertes par le secret statistique ou fiscal. L'accès à ces informations s'effectue dans des conditions préservant la confidentialité des données.

(2) La loi de finances pour 2022

L'essentiel des mesures des lois de la session 2021-2022 renvoyant à un texte réglementaire étaient prévues par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances (LFI) pour 2022, qui concentrait ainsi 69 % de ces mesures sur l'ensemble des lois contrôlées.

Le nombre des dispositions réglementaires prévues par la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 est en baisse par rapport à celui des LFI pour 2020 et 2021. En effet, 93 dispositions de la LFI pour 2022 appelaient un texte réglementaire d'application, contre 127 pour la LFI pour 2021 et 125 pour la LFI pour 2020.

Au 31 mars 2023, sur ces 93 mesures attendues, 65 mesures ont été prises, 6 sont devenues sans objet et 22 mesures demeurent en attente (9 décrets, 10 arrêtés et 3 mesures par voie réglementaire) dont 13 sont 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 2022	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées<sup>1</sup></i>
Tout type	93	65	6	22	13	9
Décret	68	54	5	9	3	6
Arrêté	21	11	0	10	8	2
Voie réglementaire	4	0	1	3	2	1

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 (seuls 9 % des décrets non différés sont encore en attente de mesure) que pour les arrêtés (38 % des arrêtés non différés sont encore en attente de mesure).

(a) Au 31 mars 2023, 65 mesures ont été prises dans des secteurs variés

**Fonctionnement et financement de l'Autorité des marchés financiers (AMF) :** l'article 47 de la LFI pour 2022 a assujéti les prestataires de services de financement participatif (PSFP) agréés en France aux contributions annuelles obligatoires dues par les acteurs financiers à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Le statut de PSFP est prévu par le règlement européen du 7 octobre 2020 : il s'agissait donc avant tout d'une mesure de coordination, le cadre européen étant appelé à se substituer à une grande partie du cadre national français et, en particulier, au statut de conseiller en investissements participatifs (CIF). Ces derniers étaient déjà tenus de s'acquitter d'une contribution pour frais de contrôle auprès de l'AMF.

**La formation :** l'article 122 de la LFI pour 2022 prévoit que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) verse aux centres de formation d'apprentis les frais de formation des apprentis employés par les collectivités. À ce titre, il bénéficie de la majoration de cotisation prévue à l'article 12-2-1-1 de la loi du 26 janvier 1984<sup>2</sup> créé par l'article 122 de la LFI pour 2022, ainsi que d'une contribution annuelle de l'institution nationale mentionnée à l'article L. 6123-5 du code du travail et d'une contribution de l'État. **Le décret n° 2022-528 du 12 avril 2022 relatif à la contribution**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

**annuelle de France compétences au Centre national de la fonction publique territoriale pour les frais de formation des apprentis, qui permet une application effective de cette mesure, a été publié le 1<sup>er</sup> mars 2022.**

**L'allocation adulte handicapé** : l'article 202 de la LFI pour 2022 prévoit que, pour le calcul de l'allocation adulte handicapé, les revenus perçus par le conjoint, le concubin ou le partenaire lié par un Pacte civil de solidarité qui ne bénéficie pas de cette allocation font l'objet d'un abattement forfaitaire dont les modalités sont fixées par décret. **Le décret n° 2022-42 du 19 janvier 2022 relatif à l'allocation adulte handicapé a ainsi été publié le 20 janvier 2022.**

**La fiscalité** : l'article 69 de la LFI pour 2022 a créé un nouveau crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative (CICo), codifié à l'article 244 *quater* B bis du CGI. Ce crédit d'impôt s'applique aux dépenses facturées par des organismes de recherche et de diffusion des connaissances (ORDC) dans le cadre d'un contrat de collaboration conclu entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 31 décembre 2025. Son montant est plafonné à 6 millions d'euros par an et le taux du crédit d'impôt est de 40 % ou 50 % pour les entreprises de moins de 250 salariés. En 2023, ce crédit d'impôt est estimé à 150 millions d'euros. **Les modalités d'application de cet article ont été définies dans deux décrets d'application parus en juillet 2022.** En particulier, le décret du 15 juillet 2022<sup>1</sup> étend au CICo le cadre applicable au CIR. Étant donné les enjeux non négligeables pour certaines entreprises ayant auparavant bénéficié de la règle « du doublement », la publication de ces décrets a permis de stabiliser rapidement la liste des opérations concernées et les modalités d'imputation du crédit d'impôt. En effet, la première demande d'agrément au titre de l'année 2022 devait par dérogation être déposée avant le 30 septembre 2022, il était indispensable que les textes d'application aient été publiés avant l'été afin de permettre aux entreprises de s'y préparer.

L'article 116 prévoit la création, par l'insertion de cinq articles 300 *bis* à 300 *sexies* dans le CGI, d'une taxe sur la fourniture, en France, de services de mise en relation de personnes par voie électronique en vue de la réalisation d'opérations de transport de passagers ou de marchandises réalisées par un travailleur indépendant mais dont le prix est fixé par l'exploitant du service de mise en relation. Les deux arrêtés<sup>2</sup> nécessaires à l'application de cette mesure ont bien été pris.

Ce même article 116 prévoit en outre que, pour la taxe exigible au titre de l'année 2021, les redevables doivent transmettre à l'administration une estimation des

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-1006 du 15 juillet 2022 pris pour l'application de l'article 244 *quater* B bis.

<sup>2</sup> Arrêté du 14 mars 2022 relatif au taux de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport prévue à l'article 300 *bis* du code général des impôts et arrêté du 3 juin 2022 précisant les dates de déclaration et de liquidation de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport.

montants de la taxe dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, des transports et du travail, qui a bien été publié le 2 février 2022<sup>1</sup>.

L'article 82 de la LFI pour 2022 prévoit un crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales, concrétisé par le décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022. Prévu à l'article 220 *septdecies* du code général des impôts, ce nouveau dispositif reprend les contours des crédits d'impôt spectacle vivant prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts et du crédit d'impôt pour production d'œuvres phonographiques, prévu à l'article 220 *octies* du CGI. Au regard de l'absence de difficulté technique à mettre en œuvre ce nouvel outil et du consensus des acteurs du secteur autour de sa création, la publication du décret peut apparaître tardive. D'autant plus que ce crédit d'impôt était également conçu comme une réponse aux difficultés rencontrées par le secteur de l'édition musicale au cours de la crise sanitaire.

Il convient de rappeler que l'édition s'inscrit dans un temps long nécessitant une prise en compte de tous les paramètres notamment financiers. **L'adoption tardive du décret a pu induire le report voire l'annulation de certains projets, faute de précision sur le niveau de prise en charge.**

**Le prêt à taux zéro :** l'article 164 de la LFI pour 2021 avait repoussé de fait d'un an, au 31 décembre 2022, l'application du dispositif du prêt à taux zéro (PTZ), en reportant d'autant la date jusqu'à laquelle les établissements de crédit peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt pour l'émission de ces prêts, dispositif dont la fin était jusque-là prévue le 31 décembre 2021.

Le même article a précisé que, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le montant des ressources des emprunteurs pris en compte pour accorder ce prêt devrait être apprécié à la date d'émission des prêts, selon des modalités fixées par décret, alors qu'il s'agissait auparavant des revenus perçus l'avant-dernière année précédant celle de l'émission de l'offre de prêt. Cette réforme, qui repose sur des échanges de données d'une certaine complexité, avait pour objectif de prendre en compte la situation actuelle des emprunteurs, dans le même esprit que la réforme de « contemporanéisation » des aides au logement qui avait le même objet.

Par la suite, toutefois, **l'article 87 de la LFI pour 2022 a de nouveau repoussé d'un an la date de fin du crédit d'impôt** relatif aux prêts à taux zéro, à fin 2023. Il a également repoussé d'un an, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la date de modification de la méthode de prise en compte des ressources et a, par la même occasion, modifié la mention

---

<sup>1</sup> L'arrêté du 1<sup>er</sup> février 2022 pris en application du 1<sup>o</sup> du III de l'article 116 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 précisant les modalités de transmission des données nécessaires à la détermination du tarif de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport due au titre de l'année 2021.

relative à la prise en compte des ressources, précisant qu'« un décret fixe les modalités de détermination des ressources à prendre en compte ainsi que la période de référence retenue pour l'appréciation de cette condition ». Cette disposition, insérée dans la seconde partie du projet de loi de finances par trois amendements identiques adoptés lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale, n'a pas été examinée par le Sénat car celui-ci a rejeté la première partie de la loi de finances, puis a adopté une question préalable s'opposant à l'examen du texte en nouvelle lecture.

Le décret ainsi prévu a bien été pris le 27 décembre 2022. **Or son contenu, tout en étant formellement conforme à la loi telle que modifiée par la LFI pour 2022, revient en fait sur la modification prévue initialement dans l'article 164 de la LFI pour 2021** : en effet, il précise que les ressources à prendre en compte pour apprécier l'éligibilité au PTZ sont les revenus fiscaux de référence de l'avant-dernière année précédant l'émission de l'offre de prêt, ce qui revient à entériner la pratique existante.

Il est donc manifeste que la modification apportée par l'article 87 de la LFI pour 2022 avait en fait pour objet de permettre, par la voie réglementaire, de revenir sur l'intention initiale de l'article 164 de la LFI pour 2021, qui avait pourtant été introduit sur la proposition du Gouvernement qui invoquait le parallélisme avec la mise en œuvre du versement des aides au logement « en temps réel ». Si des difficultés de mise en œuvre opérationnelles avaient été invoquées pour justifier le report d'un an par la LFI pour 2022, ce report n'avait pas été présenté, au cours des débats parlementaires, comme devant mener à l'abandon pur et simple de cet objectif.

**Tableau récapitulatif des mesures prises en application de la LFI pour 2022**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
13 Div I	décret	Conditions dans lesquelles les options mentionnées aux 1 et 2 de l'article 1655 <i>sexies</i> du code général des impôts sont exercées (relatives à l'option de l'entrepreneur individuel qui exerce son activité dans le cadre d'une entreprise individuelle à responsabilité limitée pour l'assimilation à une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ou à une exploitation agricole à responsabilité limitée).	Décret n° 2022-933 du 27 juin 2022 relatif aux modalités d'option de l'entrepreneur individuel pour l'assimilation au régime de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée ou de l'exploitation agricole à responsabilité limitée et de renonciation à l'option pour l'impôt sur les sociétés

13 Div II	décret en CE	Modalités d'application du 3° du III de l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale relatif aux revenus pris en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale dues par les travailleurs indépendants non agricoles qui relèvent des articles L. 526-22 et suivants du code de commerce et qui sont assujettis à l'impôt sur les sociétés.	Décret n° 2022-1618 du 22 décembre 2022 relatif au droit de gage des organismes de sécurité sociale sur les patrimoines professionnels et personnels des entrepreneurs individuels
13 Div III	décret en CE	Modalités d'application de l'article L. 731-14-1 du code rural et de la pêche maritime relatif aux revenus professionnels mentionnés à l'article L. 731-14 du même code pour les chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole qui relèvent des articles L. 526-22 et suivants du code de commerce et qui sont assujettis à l'impôt sur les sociétés.	Décret n° 2022-1618 du 22 décembre 2022 relatif au droit de gage des organismes de sécurité sociale sur les patrimoines professionnels et personnels des entrepreneurs individuels
16 Div II	décret	Plafonds de ressources des personnes auxquelles les logements ou les parts ou actions des sociétés qui en sont propriétaires sont cédés, au terme de la période de location mentionnée au b du 2° du D du I de l'article 244 <i>quater</i> Y du code général des impôts, fixés en fonction du nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement et de la localisation de celui-ci.	Décret n° 2022-781 du 4 mai 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021
16 Div III	décret	Pour les investissements réalisés à Saint-Martin, date d'entrée en vigueur du II de l'article 16, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022
29 Div I	décret	Constat des tarifs de taxe intérieure résultant du A du I de l'article 29.	Décret n° 2022-84 du 28 janvier 2022 relatif à la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité prévue à l'article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022



30 Div I 14°	décret en CE	Modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation du représentant mentionné à l'article 289 A du code général des impôts (représentants fiscaux).	Décret n° 2022-589 du 20 avril 2022 relatif aux modalités de délivrance et de retrait de l'accréditation des représentants fiscaux prévue à l'article 289 A du code général des impôts
30 Div I 14°	arrêté	Niveau de la garantie financière prévue au 3° du A du IV de l'article 289 A du code général des impôts.	Arrêté du 20 avril 2022 fixant le niveau de la garantie financière prévue au 3° du A du IV de l'article 289 A du code général des impôts
43 Div I	décret	Liste des candidats retenus pour l'expérimentation mentionnée au I de l'article 43, qui sont caractérisés par un reste à charge au titre du revenu de solidarité active par habitant et une proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active dans leur population significativement plus importants que la moyenne nationale et par un revenu moyen par habitant significativement plus faible que la moyenne nationale.	Décret n° 2022-322 du 4 mars 2022 relatif à la liste des départements retenus pour participer à l'expérimentation prévue par l'article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022
43 Div IV 9°	décret	Conditions dans lesquelles sont financés par l'État les frais de gestion supplémentaires exposés par les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles au titre des nouvelles compétences qui leur sont déléguées en application de l'article L. 262-24 du même code, à compter de l'entrée en vigueur de l'expérimentation.	Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active
43 Div IV 19°	décret en CE	Modalités d'examen du recours administratif auprès de la commission de recours amiable qui connaît des réclamations relevant de l'article L. 142-1 du code de la sécurité sociale.	Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active
43 Div XI	décret en CE	Modalités d'application de l'article 43, notamment les éléments essentiels de la convention signée entre le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental dont fait l'objet l'expérimentation mentionnée au I de l'article 43.	Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active

---

47	décret en CE	Montant de la contribution due annuellement par les personnes soumises au contrôle de l'Autorité des marchés financiers, supérieur à 2 500 euros et inférieur ou égal à 5 000 euros.	Décret n° 2022-110 du 1 <sup>er</sup> février 2022 modernisant le cadre applicable au financement participatif
52	arrêté	<p>Relations financières entre l'État et la sécurité sociale.</p> <p>Le II du présent article prévoit le transfert d'une fraction du produit de la TVA d'un montant de 398 millions d'euros. Cette somme est destinée à compenser le coût de la réduction de 6 points de cotisations maladie de droit commun en faveur des travailleurs occasionnels - demandeurs d'emploi (TO-DE) affiliés à la caisse centrale de la mutualité agricole. Cette exonération était, jusqu'en 2019, compensée par affectation de crédits budgétaires. La compensation n'est pas intégrée dans la fraction de TVA exprimée en pourcentage mentionnée plus haut, car elle vise une exonération spécifique.</p> <p>L'échéancier de versement de la fraction est fixé par arrêté.</p>	Arrêté du 19 avril 2022 fixant l'échéancier de versement prévu à l'article 52 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

56	décret	Conditions dans lesquelles le ministre chargé des finances est autorisé à procéder, en 2022 : a) À 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) À l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique ; c) À des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État ; d) À 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) À 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.	Décret n° 2021-1911 du 30 décembre 2021 relatif à l'émission des valeurs du Trésor
67 Div II	décret	Plafonds que n'excèdent pas le loyer et les ressources du locataire, fixés en fonction de la localisation du logement et de son affectation à la location intermédiaire, sociale ou très sociale.	Décret n° 2022-465 du 31 mars 2022 relatif aux conventions portant sur un immeuble ou un logement conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation et aux plafonds de loyer et de ressources des locataires pour l'application de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts

67 Div II	décret	Modalités d'appréciation des loyers et des ressources de l'occupant, ainsi que les conditions de la location mentionnée au IV de l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts.	Décret n° 2022-465 du 31 mars 2022 relatif aux conventions portant sur un immeuble ou un logement conclues par l'Agence nationale de l'habitat en application des articles L. 321-4 et L. 321-8 du code de la construction et de l'habitation et aux plafonds de loyer et de ressources des locataires pour l'application de la réduction d'impôt prévue à l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts
67 Div II	arrêté	Le c) du 1° du II du présent article insère un nouvel article 199 <i>tricies</i> dans le CGI, qui prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables physiques domiciliés en France, qui mettent en location certains logements. La réduction d'impôt est également ouverte aux associés domiciliés en France d'une société non soumise à l'impôt sur les sociétés, lorsque le logement est donné en location par l'intermédiaire de ladite société. Un arrêté fixe un niveau de performance énergétique globale du logement dont doit justifier le contribuable pour bénéficier du dispositif.	Arrêté du 29 mars 2022 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au II de l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts
69 Div I	décret	Modalités selon lesquelles les organismes de recherche mentionnés au A du I de l'article 244 <i>quater B bis</i> du code général des impôts sont agréés par le ministre chargé de la recherche.	Décret n° 2022-1006 du 15 juillet 2022 pris pour l'application de l'article 244 <i>quater B bis</i> du code général des impôts relatif au crédit d'impôt en faveur de la recherche collaborative

69 Div I	décret	Conditions d'application de l'article 244 <i>quater B bis</i> du code général des impôts relatif au crédit d'impôt dont les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles, imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44 <i>sexies</i> , 44 <i>sexies A</i> , 44 <i>septies</i> , 44 <i>octies A</i> , 44 <i>duodecies</i> et 44 <i>terdecies</i> à 44 <i>septdecies</i> du code général des impôts, peuvent bénéficier au titre des dépenses facturées par des organismes de recherche et de diffusion des connaissances dans le cadre d'un contrat de collaboration de recherche conclu jusqu'au 31 décembre 2025. Adaptation des dispositions de cet article aux cas d'exercices de durée inégale ou ne coïncidant pas avec l'année civile.	Décret n° 2022-1005 du 15 juillet 2022 relatif au comité consultatif des crédits d'impôt pour dépenses de recherche
73	décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 73, 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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022
78	décret	Date d'entrée en vigueur du b du 1° et du 2° du I de l'article 78, qui 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'État.	Décret n° 2022-879 du 10 juin 2022 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au 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 issues de l'article 78 de la loi n° 2021-1900 de finances pour 2022. Le crédit d'impôt pour premier abonnement a été abrogé en loi de finances pour 2023.

82 Div 11°	décret	Seuil de ventes et d'écoutes que ne doit pas dépasser deux albums distincts d'un auteur ou d'un compositeur pour que celui-ci soit défini comme un nouveau talent.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts
82 Div 11°	décret	Montant maximal de la rémunération des dirigeants correspondant à leur participation directe à la création des œuvres musicales, ne pouvant excéder 50 000 € par an, incluse dans les frais de personnel permanent de l'entreprise, pour les dépenses de soutien à la création des œuvres musicales dans le cadre d'un contrat mentionné au II de l'article 220 <i>septdecies</i> du code des impôts, prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt mentionné au III du même article.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts
82 Div 11°	décret	Montant maximal de frais et d'indemnités de déplacement et d'hébergement, ne pouvant excéder 270 € par nuitée, pour les dépenses de soutien à la création des œuvres musicales dans le cadre d'un contrat mentionné au II de l'article 220 <i>septdecies</i> du code des impôts, pris en compte dans le calcul du crédit d'impôt mentionné au III du même article.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts
82 Div 11°	décret	Montant maximal de la rémunération, charges sociales incluses, des dirigeants correspondant à leur participation directe au contrôle et à l'administration des œuvres musicales, ne pouvant excéder 50 000 € par an, incluse dans les frais de personnel permanent de l'entreprise pour les dépenses liées au contrôle et à l'administration des œuvres musicales éditées dans le cadre d'un contrat mentionné au II de l'article 220 <i>septdecies</i> du code des impôts, prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt mentionné au III du même article. Trois occurrences de décret.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts

82 Div 1 1°	décret	Montant maximal de la rémunération, charges sociales incluses, des dirigeants, correspondant à leur participation directe à la publication, à l'exploitation et à la diffusion commerciale des œuvres musicales éditées, ne pouvant excéder 50 000 € par an, incluse dans les frais de personnel permanent de l'entreprise pour les dépenses liées à la publication, à l'exploitation et à la diffusion commerciale des œuvres musicales éditées et au développement du répertoire de l'auteur ou du compositeur dans le cadre d'un contrat mentionné au II de l'article 220 <i>septdecies</i> du code des impôts, prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt mentionné au III du même article. Trois occurrences de décret.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts
82 Div 1 1°	décret	Montant maximal de dépenses de prospection commerciale engagées en vue d'assurer l'exportation et la diffusion à l'étranger des œuvres musicales éditées, ne pouvant excéder 270 € par nuitée, pour les dépenses liées à la publication, à l'exploitation et à la diffusion commerciale des œuvres musicales éditées et au développement du répertoire de l'auteur ou du compositeur dans le cadre d'un contrat mentionné au II de l'article 220 <i>septdecies</i> du code des impôts, prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt mentionné au III du même article. Trois occurrences de décret.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts
82 Div 1 1°	décret	Modalités de fonctionnement du comité d'experts et conditions de délivrance de l'agrément provisoire conditionnant l'ouverture du droit au crédit d'impôt prévu au III de l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts.	Décret n° 2022-1424 du 10 novembre 2022 relatif au crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales prévu à l'article 220 <i>septdecies</i> du code général des impôts

86	décret	Montant des plafonds d'avances remboursables pour les travaux mentionnés au 2° du I de l'article 244 <i>quater</i> U du code général des impôts.	Décret n° 2022-138 du 5 février 2022 relatif au plafond des avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation permettant d'atteindre une performance énergétique globale minimale des logements anciens
86	décret	Modalités des avances remboursables pour les travaux mentionnés au 1° ter du I de l'article 244 <i>quater</i> U du code général des impôts (offre couplée écoPTZ/MPR).	Décret n° 2022-454 du 30 mars 2022 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation ayant ouvert droit à la prime de transition énergétique
87	décret	Modalités de détermination des ressources à prendre en compte ainsi que la période de référence retenue pour l'appréciation de la condition de ressources mentionnée à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation.	Décret n° 2022-1675 du 27 décembre 2022 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété
95	décret	Conditions dans lesquelles les cultures intermédiaires doivent être regardées, pour l'application de l'article 266 <i>quindecies</i> du code des douanes, comme n'entrant pas dans le champ du 40 de l'article 2 de la directive ENR.	Décret n° 2022-1120 du 4 août 2022 relatif aux cultures utilisées pour la production de biogaz et de biocarburants
103	arrêté	Création d'une taxe locale d'équipement au profit du futur établissement public chargé du financement du « Grand projet ferroviaire du Sud-Ouest » dont la liste des communes concernées est établie par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des transports.	Arrêté du 31 décembre 2022 établissant la liste des communes mentionnée à l'article 1609 H du code général des impôts



116 Div I	arrêté	<p>Création de la taxe affectée à l’Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) pour le financement de sa mission, dont les certaines modalités de déclaration et de recouvrement de la taxe sont déterminées par arrêté.</p> <p>Création de la taxe affectée à l’ARPE pour le financement de sa mission.</p> <p>L’article 300 <i>sexies</i> fixe les modalités de</p>	<p>Arrêté du 14 mars 2022 relatif au taux de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport prévue à l’article 300 bis du code général des impôts</p>
116 Div I	arrêté	<p>déclaration et de recouvrement de la taxe, dont certaines modalités sont déterminées par arrêté.</p>	<p>Arrêté du 3 juin 2022 précisant les dates de déclaration et de liquidation de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport</p>
116 Div III	arrêté	<p>Création d’un dispositif transitoire pour le recouvrement de la taxe affectée à l’ARPE due au titre de l’année 2021, dont certaines modalités sont déterminées par arrêté.</p>	<p>Arrêté du 1<sup>er</sup> février 2022 pris en application du 1<sup>o</sup> du III de l’article 116 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 précisant les modalités de transmission des données nécessaires à la détermination du tarif de la taxe sur les exploitants de plateformes de mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport due au titre de l’année 2021</p>

122	décret	Modalités d'application de l'article 12-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, relatif aux missions du Centre national de la fonction publique territoriale.	Décret n° 2022-280 du 28 février 2022 relatif aux modalités de versement aux centres de formation des apprentis des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et les établissements publics en relevant par le Centre national de la fonction publique territoriale
127	décret	Sécurisation du produit de la taxe d'apprentissage en 2022 pour les actions de formation et établissements bénéficiaires. Cet article prévoit notamment, dans le cadre de la réforme du recouvrement de la taxe d'apprentissage par la loi « Avenir professionnel », un dispositif transitoire pour la collecte du solde de cette taxe, dont les modalités seront précisées par décret.	Décret n° 2022-378 du 17 mars 2022 relatif à la contribution exceptionnelle mentionnée à l'article 127 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances 2022
127	décret	Sécurisation du produit de la taxe d'apprentissage en 2022 pour les actions de formation et établissements bénéficiaires. Création d'un dispositif transitoire pour la collecte du solde de la taxe d'apprentissage réformée par la loi « Avenir professionnel », dont les modalités seront précisées par décret.	Décret n° 2022-378 du 17 mars 2022 relatif à la contribution exceptionnelle mentionnée à l'article 127 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances 2022
134 Div I C	arrêté	Obligation des opérateurs de plateformes pour les opérations réalisées par des vendeurs et prestataires.	Arrêté du 26 décembre 2022 précisant les obligations déclaratives des opérateurs de plateformes de mise en relation par voie électronique

150	arrêté	Autorisation pour le ministre chargé de l'économie à abandonner les créances détenues sur la Société coopérative de distribution des quotidiens et la Société coopérative de distribution des magazines.	Arrêté du 28 janvier 2022 relatif à l'abandon des prêts du fonds de développement économique et social consentis à la société coopérative de distribution des quotidiens et à la société coopérative de distribution des magazines par arrêté du 19 mars 2018
160 Div I	décret	Composition, modes de désignation des membres et modalités de fonctionnement des comités de gestion des fonds prévus par l'article.	Décret n° 2022-1450 du 22 novembre 2022 relatif aux fonds de garantie à l'habitat social en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte
160 Div I	arrêté	La gestion et le suivi des fonds de garantie sont confiés à la société de gestion mentionnée au dernier alinéa de l'article L. 312-1 du présent code, selon une convention conclue entre les financeurs des fonds et la société de gestion et approuvée par arrêté conjoint des ministres chargés des finances, du logement et des outre-mer.	Arrêté du 26 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte
160 Div I	décret	Modalités d'intervention des fonds de garantie à l'habitat social mentionnés à l'article L. 312-8 du code de la construction et de l'habitation, leur organisation et leur fonctionnement ainsi que les dispositions permettant de limiter le risque financier pris par les fonds, notamment les quotités garanties	Décret n° 2022-1450 du 22 novembre 2022 relatif aux fonds de garantie à l'habitat social en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte
160 Div I	décret	Conditions selon lesquelles, pour chaque fonds de garantie à l'habitat social mentionné à l'article L. 312-8 du code de la construction et de l'habitation, le montant maximal des garanties octroyées est fixé proportionnellement aux dotations versées à ce titre. Ce plafond ne peut excéder vingt fois le montant des ressources nettes du fonds.	Décret n° 2022-1450 du 22 novembre 2022 relatif aux fonds de garantie à l'habitat social en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte

160 Div II	décret	Modalités de la reprise par les fonds mentionnés à l'article L. 312-8 du code de la construction et de l'habitation des encours des fonds prévus à l'article 11 de l'arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.	Décret n° 2022-1450 du 22 novembre 2022 relatif aux fonds de garantie à l'habitat social en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte
163	décret	Conditions d'application de l'article 163, notamment les conditions d'exercice et de rémunération de la garantie de l'État et la part de risque que le garant signataire d'une convention avec le fonds conserve à sa charge.	Décret n° 2021-1912 du 30 décembre 2021 portant modalités d'application de l'article 163 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 en vue de définir les modalités de fonctionnement du fonds de garantie des opérateurs de voyages et de séjours
174	décret en CE	Conditions dans lesquelles la valeur du point de pension militaire d'invalidité évolue en fonction de l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique de l'État tel qu'il est défini par le ministre chargé de la fonction publique et publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques.	Décret n° 2022-128 du 4 février 2022 modifiant les modalités de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité
178 Div I	décret	Conditions dans lesquelles une majoration de traitement est versée aux fonctionnaires et aux militaires du ministère des armées exerçant une des professions de santé régies par la quatrième partie du code de la santé publique ou faisant usage du titre de psychologue mentionné à l'article 44 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social au sein des structures mentionnées à l'article L. 6326-1 du code de la santé publique.	Décret n° 2022-785 du 5 mai 2022 relatif au versement d'une majoration de traitement en faveur de certains agents publics civils et militaires du ministère des armées

178 Div I	décret	Conditions dans lesquelles une indemnité équivalente à la majoration de traitement est versée aux agents contractuels de droit public et aux ouvriers des établissements industriels de l'État du ministère des armées exerçant des professions de santé régies par la quatrième partie du même code au sein des structures mentionnées au premier alinéa du I de l'article 178.	Décret n° 2022-785 du 5 mai 2022 relatif au versement d'une majoration de traitement en faveur de certains agents publics civils et militaires du ministère des armées
178 Div VI	décret en CE	Modalités de prise en compte de l'indemnité mentionnée au I de l'article 178 versée aux ouvriers des établissements industriels de l'État, lors de la liquidation de leur pension.	Décret n° 2022-1533 du 7 décembre 2022 relatif au supplément de pension au titre de l'indemnité équivalente à la majoration de traitement en faveur des ouvriers des établissements industriels de l'État du ministère des armées
182	arrêté	Mise en place d'une avance sur la compensation carbone aux entreprises.	Arrêté du 20 décembre 2022 fixant le prix du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide accordée au titre de 2021 et de 2022 ainsi que de l'avance accordée au titre de 2022 aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, ainsi que le coefficient de l'électricité décarbonée dans la production nationale

194 Div I	décret en CE	Réforme des indicateurs financiers utilisés dans le cadre de la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF).	Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales
194 Div IX	décret en CE	Calcul des fractions de correction des indicateurs financiers utilisés dans le cadre du calcul de la DGF.	Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales
196	décret en CE	Création en 2022 d'un fonds de solidarité régional, en lieu et place de l'actuel fonds de péréquation des ressources régionales dont les modalités d'application sont précisées par décret en Conseil d'État.	Décret n° 2022-1706 du 29 décembre 2022 portant diverses mesures relatives au reversement des sommes du fonds de solidarité régional et à la composition du comité des finances locales
202 Div I	décret	Mise en place d'un mécanisme d'abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint du bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont les modalités sont fixées par décret.	Décret n° 2022-42 du 19 janvier 2022 relatif à l'allocation adulte handicapé
202 Div II	décret	Mise en place d'un mécanisme d'abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint du bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont les modalités sont fixées par décret.	Décret n° 2022-42 du 19 janvier 2022 relatif à l'allocation adulte handicapé

207 1°	décret	Pérennisation de dispositions relatives à l'activité partielle.	Décret n° 2021-1918 du 30 décembre 2021 relatif aux modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle et de l'allocation d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable
207 1°	décret	Pérennisation de dispositions relatives à l'activité partielle.	Décret n° 2021-1918 du 30 décembre 2021 relatif aux modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle et de l'allocation d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable
207 3°	décret en CE	Pérennisation de dispositions relatives à l'activité partielle.	Décret n° 2021-1918 du 30 décembre 2021 relatif aux modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle et de l'allocation d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable
208 Div I 2°	décret	Création du contrat d'engagement jeune dont le montant de l'allocation est fixé par décret.	Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022

208 Div I 3°	décret	Création du contrat d'engagement jeune, dont les exigences d'engagement, d'assiduité et de motivation auxquelles est soumis le versement de l'allocation sont définies par décret.	Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2023
208 Div I 3°	décret	Création du contrat d'engagement jeune dont le montant de l'allocation et les conditions dans lesquelles les ressources du jeune sont prises en compte pour sa détermination sont définis par décret.	Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2024
208 Div I 5°	décret en CE	Création du contrat d'engagement jeune dont les conditions de mise en œuvre par Pôle Emploi sont définies par décret.	Décret n° 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses mesures d'application de l'article 208 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2025

(b) Au 31 mars 2023, 6 mesures sont devenues sans objet

Deux des mesures devenues sans objet le sont car elles ont été reprises par la loi de finances rectificative pour 2022.

Les 4 autres étaient appliquées par des mesures réglementaires existant déjà.



**Tableau récapitulatif de la LFI pour 2022 devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
8 Div II	décret	Possibilité de déterminer un montant maximal applicable à certaines demandes regroupant plusieurs médicaments.	La mesure déjà appliquée par un texte réglementaire existant : Décret n° 2021-1859 du 28 décembre 2021
27 II	décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 27, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant les dispositions prévues au même I en application de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.	La mesure est devenue un arrêté avec l'article 9 div XIII C de la LFR 2022
43 Div IV 5°	décret	Modalités selon lesquelles l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail peut concourir à l'instruction administrative de demande de revenu de solidarité active.	Mesure déjà appliquée par un texte réglementaire existant : Décret n° 2009-404 du 15 avril 2009
43 Div IV 10°	décret	Définition des règles générales de la convention conclue entre l'État et chaque organisme mentionné à l'article L. 262-16 du code de l'action sociale et des familles.	Mesure déjà appliquée par l'article R. 262-60 du code de l'action sociale et des familles
169	voie réglementaire	Procédure relative à l'information de l'administration sur le modèle de l'étiquetage utilisé pour la mise sur le marché en France de compléments alimentaires.	Mesure déjà appliquée par un texte réglementaire existant : Décret n° 2006-352 du 20 mars 2006

170	décret	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 170, 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.	L'article 170 est abrogé par le 7° du XI de l'article 9 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022.  Ses dispositions ont toutefois été reprises aux articles L. 313-25 et L. 313-26 du code des impositions sur les biens et services par le même article 9 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022.
-----	--------	--	--

(c) Quinze mois après le vote de la LFI, 22 mesures restent en attente, dont 9 en raison d'une application différée

Au 31 mars 2022, 22 mesures n'ont pas été prises. Il s'agit, dans 9 cas, de mesures à application différée et, dans 13 cas, de mesures en attente.

Sont ainsi concernés, à titre d'exemple :

**La création de la réserve de protection judiciaire de la jeunesse :** L'article 189 de la LFI pour 2022 crée une réserve de protection judiciaire de la jeunesse composée de citoyens volontaires et de personnels retraités de la fonction publique âgés de 75 ans au plus. Un décret devait préciser les modalités d'application de cet article.

Si le Gouvernement indiquait initialement que le décret pourrait être publié au mois de juin 2022, ce ne fut pas le cas. Il y a donc un important retard, de plus de 15 mois. Lors de l'examen de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2023, il a été indiqué au rapporteur spécial Antoine Lefèvre que le ministère était en retard sur la création de la réserve, expliquant l'absence de publication des textes. Ce retard serait dû à la volonté du Gouvernement de conjuguer la création de cette réserve avec celle de la police nationale. La mise en place de cette réserve a été budgétée en 2023, à hauteur de 240 000 euros (comme en 2022, où ces crédits ne furent donc pas utilisés).

**La fiscalité immobilière :** dans le b) du 1° de son I, l'article 30 de la LFI pour 2022 modifie les critères de moralité financière pour la désignation du représentant pour l'imposition des plus-values immobilières des non-résidents prévu au IV de l'article 244 *bis* A du code général des impôts (CGI) en définissant un régime d'accréditation spécifique. Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État précise les conditions d'accréditation et en fixe les modalités d'octroi et de retrait. Cette mesure d'application n'a, au 31 mars 2023, toujours pas été prise, ce qui est difficilement explicable puisque l'autre décret prévu par l'article 30 de la loi de finances pour 2022, qui prévoyait également les conditions d'accréditation de représentants fiscaux ainsi que leurs modalités d'octroi et de retrait a, lui, été pris dans des délais assez rapides.

**Tableau récapitulatif des mesures non prises, hors mesures différées**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
30 Div I 1°b)	décret en CE	Conditions d'accréditation par l'administration fiscale du représentant désigné en matière d'imposition des plus-values mentionné au IV de l'article 244 <i>bis</i> A du code général des impôts. Les modalités d'octroi et de retrait de cette accréditation sont définies par décret.
30 Div I 6°	arrêté	À l'article 262-00 <i>bis</i> du CGI, le 6° de cet article crée une nouvelle exonération de la TVA pour l'achat de biens et de services par la Commission européenne et les institutions européennes afin de réagir à la pandémie de covid-19. Il s'agit d'une transposition des dispositions de la directive 2021/1159 adoptée le 13 juillet 2021. Lorsque cette condition n'est plus remplie, la Commission européenne ou l'institution européenne en informe l'administration, dans des conditions déterminées par arrêté du ministre chargé du budget.
46	arrêté	Assujettissement des compagnies holding d'investissement et des compagnies holding d'investissement mère dans l'Union à la contribution pour frais de contrôle acquittée auprès de la Banque de France. L'article a notamment pour effet de rendre redevables les changeurs manuels, les personnes mentionnées au 4° du B du I de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier et les personnes mentionnées au A du même I, à l'exception de celles mentionnées aux 4° <i>bis</i> et 11° du même A, ne devant respecter ni ratio de couverture au titre des articles L. 511-41 et L. 533-2 du même code, dont la contribution doit être déterminée par arrêté. Il soumet également les compagnies financières holding et les compagnies financières holding mixtes relevant du secteur de l'assurance à une contribution déterminée par arrêté. Deux occurrences d'arrêtés sont prévues par l'article.

46	arrêté	Assujettissement des compagnies holding d'investissement et des compagnies holding d'investissement mère dans l'Union à la contribution pour frais de contrôle acquittée auprès de la Banque de France. L'article a notamment pour effet de rendre redevables les changeurs manuels, les personnes mentionnées au 4° du B du I de l'article L. 612-2 du code monétaire et financier et les personnes mentionnées au A du même I, à l'exception de celles mentionnées aux 4° bis et 11° du même A, ne devant respecter ni ratio de couverture au titre des articles L. 511-41 et L. 533-2 du même code, dont la contribution doit être déterminée par arrêté. Il soumet également les compagnies financières holding et les compagnies financières holding mixtes relevant du secteur de l'assurance à une contribution déterminée par arrêté. Deux occurrences d'arrêtés sont prévues par l'article.
121	voie réglementaire	Adaptation de la réforme du recouvrement des contributions à la formation professionnelle et à l'apprentissage à Saint-Pierre et Miquelon.
134 Div I A	arrêté	Obligation des opérateurs de plateformes mettant en relations des personnes par voie électrique pour la réalisation d'une transaction.
175	voie réglementaire	Le dispositif proposé introduit dans le code de la construction et de l'habitation une nouvelle section dans le chapitre consacré aux aides personnelles au logement, dans le titre sur les dispositions particulières à l'outre-mer.
183	décret en CE	Compensation reçue par la Poste au titre de sa mission de service universel postal.
189 Div II	arrêté	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Des arrêtés fixent :  - Les conditions d'aptitude que doivent remplir les réservistes volontaires ;  - Le montant de l'indemnité qu'ils perçoivent.
189 Div V	arrêté	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Des arrêtés fixent :  - Les conditions d'aptitude que doivent remplir les réservistes volontaires ;  - Le montant de l'indemnité qu'ils perçoivent.
189 Div VIII	décret	Création d'une réserve de la protection judiciaire de la jeunesse. Un décret fixe les modalités d'application de l'article.

---

211	arrêté	Cet article précise les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion s'agissant de certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé l'emploi auquel elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. C'est notamment le cas du produit des taxes aériennes, dont le transfert entre l'exploitant sortant et le nouvel exploitant de l'aérodrome est défini par arrêté.
211	arrêté	Cet article précise les règles applicables aux exploitants d'aérodromes au terme de leur gestion s'agissant de certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé l'emploi auquel elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. C'est notamment le cas du produit des taxes aériennes, dont le transfert entre l'exploitant sortant et le nouvel exploitant de l'aérodrome est défini par arrêté.

Le nombre de mesures différées de la LFI pour 2022 est moins important que celui de la LFI pour 2021. **Il reste cependant important avec 16 mesures différées et ces dernières représentent 40 % des mesures non encore appliquées au 31 mars 2023.** Il faut cependant souligner que sur 16 mesures à effet différé, 7 ont déjà été appliquées.

**L'article 130**, qui représente à lui seul la majorité des mesures à effet différé, apporte quatre modifications aux dispositions applicables en matière de recouvrement forcé des créances publiques : il unifie à droit constant les dispositions relatives au privilège du Trésor, étend l'hypothèque légale du Trésor à toutes les créances publiques, établit une obligation pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie et applique aux dettes fiscales, en cas de surendettement des particuliers concernés, la condition d'un accord du créancier public avant tout effacement, remise ou rééchelonnement des dettes de nature frauduleuse de ces particuliers (même disposition que celle applicable aux dettes sociales).

Trois décrets sont prévus pour fixer :

- les dates auxquelles le tiers destinataire d'une SATD notifiée par voie électronique verse les retenues réalisées sur les sommes dont l'exigibilité est intervenue jusqu'à ces dates, et au plus tard lors de la déclaration sociale nominative déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie. Par coordination avec le décret suivant, ces dispositions doivent entrer en vigueur au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;

- la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 130 relatives à l'obligation pour l'employeur de répondre par voie dématérialisée aux SATD reçues par la même voie, cette date d'entrée en vigueur étant fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2024 ;

- la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article 130 relatives au transfert progressif de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à la direction générale des finances publiques (DGFIP) des restes à recouvrer, cette date d'entrée en vigueur étant fixée au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

Si le Gouvernement indiquait initialement que les décrets pourraient être publiés le 1<sup>er</sup> juin 2022, ce ne fut pas le cas. Il convient toutefois de relever que les dates limites d'entrée en vigueur ne sont pas encore échues. Par ailleurs, concernant le troisième décret (transfert des restes à recouvrer), des ajustements ont été apportés à l'article 130 par l'article 95 de la loi de finances pour 2023 : la date d'entrée en vigueur, au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2026, est maintenue, mais une nouvelle disposition, relative à la compétence des comptables publics de la DGFIP pour le recouvrement des droits fiscaux liés aux amendes douanières prononcées par les juridictions, s'applique aux jugements prononcés à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023.

**Tableau récapitulatif des mesures différées dans le temps (mesures non prises)**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire éventuel
26	arrêté	Le II de l'article prévoit que le registre des navires francisés serait désormais tenu par l'administration désignée par un arrêté du ministre chargé de la mer en cohérence avec le transfert de la gestion du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et du droit de passeport de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à l'administration des affaires maritimes.	
68	voie réglementaire	Proroger les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2023 ainsi que les mesures fiscales associées.	L'article 68 de la LFI pour 2022 a rajouté une année à chacun des délais prévus par l'article 181 de la LFI pour 2019.
114	arrêté	Déclaration des propriétaires de biens présentant des caractéristiques exceptionnelles dans le cadre de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation. Un arrêté fixe les modalités d'application de l'article.	Cette obligation a été repoussée au 1 <sup>er</sup> juillet 2025 par l'article 106 de la LFI pour 2023, qui a repoussé de deux ans la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.

---

130 div II A 2°	décret	Dates auxquelles le tiers saisi tenu à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, destinataire d'une saisie administrative à tiers détenteur notifiée par voie électronique dans les conditions fixées au II de l'article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, verse les retenues réalisées sur les sommes dont l'exigibilité est intervenue jusqu'à ces dates, et au plus tard lors de la déclaration précitée déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.	
130 div II A 4°	décret	Dates auxquelles le tiers saisi mentionné au dernier alinéa du 3 de l'article L. 262-2 du livre des procédures fiscales, destinataire d'une saisie administrative à tiers détenteur notifiée dans les conditions mentionnées au même dernier alinéa, accomplit son obligation de déclaration, et au plus tard lors de la déclaration prévue au I de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale déposée le troisième mois suivant la réception de la saisie.	
130 div II B 2°	décret	Liste des établissements de crédit et des tiers saisis tenus à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale pour lesquels cette déclaration est adressée selon des modalités particulières.	
130 div II B 5°	décret	Désignation de l'organisme qui, lorsque le tiers saisi est tenu à la déclaration mentionnée au I de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale, met en œuvre le dispositif électronique sécurisé qui enregistre la date et l'heure de la mise à disposition des actes mentionnés aux premier et deuxième alinéas du II de l'article 17 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.	

---

130 div V C	décret	Date d'entrée en vigueur des dispositions suivantes :  - obligation pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie ;  - transfert de la DGDDI vers la DGFIP des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP.	
130 div V E	décret	Date d'entrée en vigueur des dispositions suivantes :  - obligation pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie ;  - transfert de la DGDDI vers la DGFIP des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP.	

(3) La loi de finances rectificative du 16 août 2022 pour 2022

Au cours de la session 2021-2022, la commission des finances a examiné en août 2022 un projet de loi de finances rectificative (LFR), qui visait notamment à actualiser les prévisions budgétaires dans un contexte de baisse de la croissance attendue et de lutte contre la hausse des prix. Ce texte contient également la suppression de la contribution à l'audiovisuel public (qui ne fait l'objet d'aucune mesure d'application).

**Ainsi, la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 renvoyait à 31 textes d'application réglementaires. Sur ces 31 dispositions, 21 ont été prises et 3 sont devenues sans objet. 5 arrêtés, dont 1 à effet différé, et 2 décrets restent en attente d'adoption.**

**L'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2022 reprend 9 dispositifs d'articles de la loi de finances initiale.** Seules 2 de ces mesures reprises ont fait l'objet d'une mesure d'application.

Ainsi, l'article 170 de la LFI pour 2022, qui relève de 144 000 à 153 000 hectolitres d'alcool pur par an la quantité maximale de rhum ultra-marin exonérée d'accise à l'introduction en métropole, **a été abrogé et repris par l'article 9 de la loi n° 2022-1157 de finances rectificative** du 16 août 2022 pour 2022. Ces dispositions se situent désormais aux articles L. 313-25 et L. 313-26 du code des impositions sur les biens et services.



Bien que ce relèvement ait été autorisé par une décision du Conseil de l'Union européenne, l'accord de la Commission européenne demeure nécessaire au titre de la réglementation sur les aides d'État. Ce relèvement doit donc entrer en vigueur 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 le dispositif comme lui ayant été notifié conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. La décision de la Commission européenne est intervenue le 7 juillet 2022 et le décret d'entrée en vigueur publié le 23 janvier 2023, soit avec un léger retard par rapport au délai de six mois laissé au Gouvernement pour prendre ce décret.

La loi de finances rectificative porte aussi sur de multiples sujets, comme :

- la revalorisation du plafond applicable à l'exonération d'impôt sur le revenu des titres restaurants (article 1<sup>er</sup>) ;

- la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et l'instauration d'une transmission obligatoire des données de transaction (article 26) ;

- un dispositif d'activité partielle pour les salariés de droit privé incapables de travailler en raison de leur vulnérabilité au virus de la covid-19 (article 33).

#### Tableau récapitulatif des mesures prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
1 <sup>er</sup>	Arrêté	Revalorisation du plafond d'exonération d'impôt sur le revenu applicable aux titres-restaurant et du plafond des exonérations sociales des remboursements des frais de repas des salariés.  Un arrêté détermine un coefficient servant de base à la définition des montants dans la limite desquels les remboursements des salariés au titre des dépenses supplémentaires de nourriture qu'ils supportent lors de l'accomplissement de leurs missions ne sont pas considérés comme des revenus d'activité sont revalorisés à compter du 1 <sup>er</sup> septembre 2022.	Arrêté du 24 octobre 2022 fixant la valeur du coefficient prévu au II de l'article 1 <sup>er</sup> de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et modifiant l'arrêté du 20 décembre 2002 relatif aux frais professionnels déductibles pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

<p>9 Div VI 46°</p>	<p>Décret</p>	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Les véhicules tracteurs sont soumis aux taxes sur l'affectation des véhicules à des fins économiques, dont le redevable est normalement l'entité affectataire du véhicule tracteur.</p> <p>Il est possible de désigner un redevable autre.</p> <p>Un décret fixe l'échéance devant être respectée pour l'établissement d'une attestation désignant un redevable autre.</p>	<p>Décret n° 2023-122 du 21 février 2023 précisant certaines formalités administratives relatives aux taxes annuelles sur l'affectation des véhicules à des fins économiques et à la taxe à acquitter par l'employeur d'un travailleur étranger ou accueillant un salarié détaché temporairement par une entreprise non établie en France</p>
<p>9 Div XIII D</p>	<p>Décret</p>	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un décret détermine la date d'entrée en vigueur du 23° du VI du présent article. La date d'entrée en vigueur 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.</p>	<p>Décret n° 2023-24 du 23 janvier 2023 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions du 23° du VI de l'article 9 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022</p>
<p>13</p>	<p>Décret</p>	<p>L'article prévoit la compensation financière intégrale de l'État aux régions au titre de la revalorisation de 4 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022 des rémunérations qu'elles versent aux stagiaires de la formation professionnelle prévue par la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.</p> <p>Ses modalités d'application sont déterminées par un décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1624 du 22 décembre 2022 relatif aux modalités de répartition de la dotation attribuée aux régions au titre de la revalorisation de la rémunération versée aux stagiaires de la formation professionnelle</p>

14	Décret	<p>L'article prévoit la création d'une dotation de soutien en faveur des communes et de leurs groupements les plus fragiles financièrement et les plus affectés par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et la hausse des prix de l'énergie.</p> <p>Ses modalités d'application sont déterminées par décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1314 du 13 octobre 2022 pris en application de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022</p>
26 Div I 2°	décret en CE	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction. Il prévoit également la constitution, sur le portail public de facturation, d'un annuaire central constitué des informations transmises par ces opérateurs et nécessaires à l'adressage des factures à leurs destinataires.</p> <p>Les modalités d'application de la facturation électronique, les modalités de la transmission des données de transaction et les modalités de création et d'alimentation de l'annuaire doivent être défini par décret en Conseil d'État. Trois occurrences de décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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</p>
26 Div I 2°	décret en CE	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction. Il prévoit également la constitution, sur le portail public de facturation, d'un annuaire central constitué des informations transmises par ces opérateurs et nécessaires à l'adressage des factures à leurs destinataires.</p> <p>Les modalités d'application de la facturation électronique, les modalités de la transmission des données de transaction et les modalités de création et d'alimentation de l'annuaire doivent être défini par décret en Conseil d'État. Trois occurrences de décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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</p>

26 Div I 2°	décret en CE	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction. Il prévoit également la constitution, sur le portail public de facturation, d'un annuaire central constitué des informations transmises par ces opérateurs et nécessaires à l'adressage des factures à leurs destinataires.</p> <p>Les modalités d'application de la facturation électronique, les modalités de la transmission des données de transaction et les modalités de création et d'alimentation de l'annuaire doivent être définies par décret en Conseil d'État. Trois occurrences de décret.</p>	Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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
26 Div I 2°	Arrêté	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction. Il prévoit également la constitution, sur le portail public de facturation, d'un annuaire central constitué des informations transmises par ces opérateurs et nécessaires à l'adressage des factures à leurs destinataires.</p> <p>Un arrêté doit déterminer les normes de facturation électronique.</p>	Arrêté du 7 octobre 2022 relatif 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
26 Div I 3°	Arrêté	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction.</p> <p>Un arrêté doit définir les normes de transmission des données de transaction.</p>	Arrêté du 7 octobre 2022 relatif 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

26 Div I 3°	Arrêté	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction.</p> <p>Un arrêté doit définir les normes de transmission des données de transaction.</p>	Arrêté du 7 octobre 2022 relatif 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
26 Div I 3°	décret en CE	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction.</p> <p>Doivent être définies par décret en Conseil d'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les modalités de transmission des données de transaction sur les plateformes prévues à cet effet ;</li> <li>- les modalités de délivrance et de renouvellement de l'immatriculation des plateformes de dématérialisation sur lesquelles s'effectue la transmission des données de transaction.</li> </ul>	Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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
26 Div I 3°	décret en CE	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction.</p> <p>Doivent être définies par décret en Conseil d'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les modalités de transmission des données de transaction sur les plateformes prévues à cet effet ;</li> <li>- les modalités de délivrance et de renouvellement de l'immatriculation des plateformes de dématérialisation sur lesquelles s'effectue la transmission des données de transaction.</li> </ul>	Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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

<p>26 Div I 3°</p>	<p>décret en CE</p>	<p>L'article prévoit une généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et instaure une transmission obligatoire des données de transaction.</p> <p>Doivent être définies par décret en Conseil d'État :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les modalités de transmission des données de transaction sur les plateformes prévues à cet effet ;</li> <li>- les modalités de délivrance et de renouvellement de l'immatriculation des plateformes de dématérialisation sur lesquelles s'effectue la transmission des données de transaction.</li> </ul>	<p>Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022 relatif 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</p>
<p>33 Div I</p>	<p>Décret</p>	<p>Prolongation d'un dispositif permettant à un employeur de placer en situation d'activité partielle ses salariés reconnus vulnérables qui présentent un risque avéré de développer une forme grave d'infection et qui se trouvent dans l'impossibilité de travailler, y compris à distance.</p> <p>Un décret détermine les critères selon lesquels une personne peut être reconnue comme vulnérable.</p>	<p>Décret n° 2022-1369 du 27 octobre 2022 relatif aux personnes vulnérables présentant un risque avéré de développer une forme grave d'infection au virus de la covid-19</p>
<p>33 Div II</p>	<p>Décret</p>	<p>Prolongation d'un dispositif permettant à un employeur de placer en situation d'activité partielle ses salariés reconnus vulnérables qui présentent un risque avéré de développer une forme grave d'infection et qui se trouvent dans l'impossibilité de travailler, y compris à distance.</p> <p>Un décret détermine les modalités de calcul de l'indemnité perçue par les salariés placés en position d'activité partielle.</p>	<p>Décret n° 2022-1195 du 30 août 2022 relatif à la détermination des taux et modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle pour les salariés reconnus comme vulnérables et présentant un risque avéré de développer une forme grave d'infection au virus de la covid-19</p>

35	Décret	<p>L'article prévoit un élargissement de la section 4 du CCF « prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » aux prêts à taux bonifiés à destination des entreprises affectées par le conflit en Ukraine.</p> <p>Sa date d'entrée en vigueur doit être déterminée par décret, après la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.</p>	<p>Décret n° 2022-1601 du 21 décembre 2022 modifiant le dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19</p>
38	Arrêté	<p>Déplafonnement des avoirs des contrats de complément de rémunération.</p> <p>La trajectoire de « prix seuil » pivot sur laquelle repose ce dispositif doit être déterminée par un arrêté.</p>	<p>Arrêté du 28 décembre 2022 fixant le prix seuil pris en application de l'article 38 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022</p>
44 Div I A	Décret	<p>L'article étend la mesure socle du Ségur de la santé, à savoir le Complément de traité indiciaire (CTI), à certains personnels soignants et socio-éducatifs de la fonction publique.</p> <p>Les corps d'agents exerçant des fonctions d'accompagnement socio-éducatif ou d'aide à domicile auprès des personnes âgées ou des personnes handicapées devant bénéficier de la revalorisation seront désignés par décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1497 du 30 novembre 2022 modifiant le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 relatif au versement d'un complément de traitement indiciaire à certains agents</p>
44 Div I A	Décret	<p>L'article étend la mesure socle du Ségur de la santé, à savoir le Complément de traité indiciaire (CTI), à certains personnels soignants et socio-éducatifs de la fonction publique.</p> <p>Les corps d'agents exerçant des fonction d'accompagnement socio-éducatif ou d'aide à domicile auprès des personnes âgées ou des personnes handicapées devant bénéficier de la revalorisation seront désignés par décret.</p>	<p>Décret n° 2022-1497 du 30 novembre 2022 modifiant le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 relatif au versement d'un complément de traitement indiciaire à certains agents</p>

44 Div I B	Décret	<p>L'article étend la mesure socle du Ségur de la santé, à savoir le Complément de traitement indiciaire (CTI), à certains personnels soignants et socio-éducatifs de la fonction publique.</p> <p>Si l'une des personnes bénéficiant de l'extension du complément de CTI avait bénéficié de primes, versées aux mêmes fins, alors elle ne bénéficie pas de l'extension du complément de CTI sur la période considérée. Ces primes seront cependant intégrées aux cotisations de retraite des personnels concernés, selon des modalités devant être définies par décret pour les agents relevant des fonctions publiques hospitalière et territoriale.</p>	<p>Décret n° 2022-1497 du 30 novembre 2022 modifiant le décret n° 2020-1152 du 19 septembre 2020 relatif au versement d'un complément de traitement indiciaire à certains agents</p>
------------	--------	--	--

Enfin trois mesures sont devenues sans objet :

**Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
27	Décret	<p>Codification, à droit constant, de la majoration de la cotisation annuelle versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), pour permettre à ce dernier de financer l'ensemble des frais de formation des apprentis employés par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics.</p> <p>Les modalités d'application de cette disposition doivent être déterminées par un décret.</p>	<p>La mesure est déjà appliquée par un texte réglementaire existant : Décret n° 2022-280 du 28 février 2022</p>



28	Décret	Codification d'une disposition permettant de déroger par décret à l'obligation de remboursement de la cotisation employeur au compte d'affectation spéciale « Pensions » dans le cadre d'une mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État auprès d'une collectivité territoriale, d'un de ses établissements publics ou d'un établissement relevant de la fonction publique hospitalière.	La mesure est déjà appliquée par des dispositions réglementaires existantes : Article 2 du décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 pour la FPE, articles L. 512-8 et suivants du code général de la fonction publique pour la FPT et décret n° 88-976 du 13 octobre 1988 pour la FPH
33 Div III	Décret	<p>Prolongation d'un dispositif permettant à un employeur de placer en situation d'activité partielle ses salariés reconnus vulnérables qui présentent un risque avéré de développer une forme grave d'infection et qui se trouvent dans l'impossibilité de travailler, y compris à distance.</p> <p>Un décret détermine la période, comprise entre le 1<sup>er</sup> septembre 2022 et le 31 janvier 2023 au plus tard, durant laquelle ces dispositions sont applicables.</p>	Aucun décret n'a été publié pour définir la date jusqu'à laquelle ces dispositions sont applicables. En tout état de cause, le Législateur ayant fixé une limite au 31 janvier 2023, un tel décret n'a plus lieu d'intervenir.

Les mesures restant en attente proviennent de manière surprenante de l'article 9, qui reprend notamment des mesures de la loi de finances initiale pour 2022. Par exemple :

- l'article 27 de la LFI pour 2022, repris par l'article 9 Div XIII de la LFR 2022 prévoyait la création d'un tarif réduit de 0,5 euro par mégawattheure d'accise sur l'électricité pour la fourniture d'électricité aux aéronefs lors de leur stationnement dans les aéroports qui doit entrer en vigueur à une date fixée par arrêté. Cet arrêté n'a pas été publié à ce jour.

- l'article 211 de la LFI pour 2022, repris par la division IX de l'article 9, précise dans la loi les règles applicables aux exploitants d'aéroports au terme de leur gestion en ce qui concerne certaines sommes qu'ils détiennent et qui n'ont pas trouvé à être employées aux opérations auxquelles elles sont spécifiquement affectées avant la fin de l'exploitation. Pour définir les modalités d'application de ces dispositions, trois arrêtés devaient être pris : un s'agissant du tarif de sûreté et de sécurité et deux pour la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA). Ces arrêtés n'ont pas été publiés à ce jour.

Certaines dispositions de l'article 9 ne sont pas des reprises de la LFI. Cet article modifie notamment l'article L422-26 du code des impôts sur les biens et les services (CIBS) qui prévoit que, « pour tout embarquement au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à bord d'aéronefs exploités sous couvert d'une autorisation de trafic délivrée par la Confédération suisse », les tarifs de l'aviation civile et de solidarité de la taxe sur le transport aérien de passagers « sont remplacés par un tarif unique ».

L'article L 422-26 du CIBS prévoit qu'un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'aviation civile détermine ce tarif, après avis de l'organe délibérant compétent de la personne morale gestionnaire de l'aérodrome. Cet arrêté n'a pas été publié à ce jour.

**Tableau récapitulatif des mesures non appliquées**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
9 Div VI 12°	Décret	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Doivent être déterminées par décret des conditions de valorisation de chaleur fatale générée et de limitation d'eau de refroidissement utilisée que doivent respecter les infrastructures immobilières consommant plus d'un gigawattheure sur une année civile si elle souhaitent bénéficier d'un tarif réduit de l'accise sur leur consommation d'électricité.</p>
9 Div VI 54°	Arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine le tarif unique remplaçant les tarifs de l'aviation civile et de solidarité prévus respectivement aux 1° et 2° de l'article L. 422-20 du code des impositions sur les biens et services pour tout embarquement au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse à bord d'aéronefs exploités sous couvert d'une autorisation de trafic délivrée par la Confédération suisse.</p>
9 Div IX 7°	Arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine les modalités du règlement du solde correspondant à la différence entre les recettes résultant des tarifs de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers et de la taxe sur le transport aérien de marchandises, prévus respectivement au 3° de l'article L. 422-20 et au 2° de l'article L. 422-45 du code des impositions sur les biens et services, et les coûts mentionnés à l'article L. 6328-3 du code des transports au terme de l'exploitation d'un aérodrome ou d'un groupement d'aérodromes.</p>
9 Div IX 12°	Arrêté	<p>Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.</p> <p>Un arrêté détermine les modalités du règlement du solde correspondant à la différence entre les recettes résultant de l'affectation de la taxe sur les nuisances sonores aériennes prévue à l'article L. 422-49 du code des impositions sur les biens et services et les dépenses affectées en application de l'article L. 6360-2 du code des transports au terme de l'exploitation d'un aérodrome ou d'un groupement d'aérodromes.</p>

**Tableau récapitulatif des mesures à effet différé**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
9 Div XIII C	Arrêté	Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services.  Un arrêté détermine la date d'entrée en vigueur des 9° et 10° du VI du présent article. La date d'entrée en vigueur ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant chacune de ces dispositions en application de l'article 19 de la directive 2003/96/ CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

*e) La loi relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles a fait l'objet d'une application en apparence complète*

La loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles vise notamment à renforcer la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ainsi qu'à sécuriser l'indemnisation pour les sinistrés et adapter les délais. 8 des 9 dispositions nécessitant la prise de mesures réglementaires ont été mises en application par le décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles, la dernière mesure étant devenue sans objet.

Si l'application totale de la loi doit être saluée, **le décret d'application a été pris avec un retard de six mois par rapport à la durée prévue par la circulaire du 29 février 2008, tandis que le seul rapport demandé au Gouvernement n'a pas remis au Parlement.**

De plus, **le décret d'application renvoie lui-même à un arrêté qui lui n'a pas été pris. Ainsi, si la loi est formellement appliquée, elle n'est pour autant pas entièrement effective puisque les arrêtés nécessaires à sa pleine application ne sont pas encore entrés en vigueur.**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi précisait le contenu et les modalités de publicité de l'arrêté interministériel qui constate l'état de catastrophe naturelle.

L'article 2 prévoit les modalités de communication aux communes des rapports d'expertise ayant fondé les décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

L'article 3 interdit la modulation de franchise dans les communes non dotées d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles et précise les caractéristiques

de la franchise à laquelle sont soumises les indemnisations résultant de la garantie aux dommages visées au troisième alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances.

L'article 4 prévoit l'allongement de deux à cinq ans du délai de prescription de toutes actions dérivant d'un contrat d'assurance.

L'article 5 crée la commission nationale consultative des catastrophes naturelles et inscrit dans la loi la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.

L'article 6 prévoit la réduction du délai de publication de l'arrêté constatant l'état de catastrophe naturelle, précise les délais applicables à l'indemnisation des assurés et revoit les règles d'indemnisation en cas de retrait-gonflement des argiles.

L'article 7 intègre dans le périmètre de la garantie dite « catastrophe naturelle » les frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est rendue impropre à l'habitation pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène à la suite d'une catastrophe naturelle.

L'article 8 prévoyait la remise, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à étudier l'opportunité et les moyens de renforcer les constructions existantes exposées au retrait-gonflement des argiles (RGA) dû aux phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols, ainsi qu'à formuler des propositions en vue de l'indemnisation des dommages causés par ce phénomène. Force est de constater que, plus d'un an après promulgation de la loi, ce rapport n'a toujours pas été remis au Parlement.

L'article 9 étend le délai de dépôt d'une demande de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle jusqu'à deux ans après sa survenance en cas de sécheresse.

L'article 10, qui déterminait certaines dates d'entrée en vigueur, prévoyait que l'entrée en vigueur de l'article 7 de la loi serait fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Aucun décret n'est venu fixer cette date, le pouvoir réglementaire estimant sans doute de peu d'intérêt d'encombrer à cette fin le texte d'application du 30 décembre 2022 pris deux jours avant la date butoir prévue par cet article 10.

**Tableau récapitulatif des mesures prises**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
1	décret	Renforcement de la transparence de la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
2	décret	Communication aux communes, à leur demande, des rapports d'expertise ayant fondé les décisions de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
3	décret	<p>Interdiction de la modulation de franchise restant à la charge des assurés en raison de l'absence, dans leurs collectivités territoriales, d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Cette interdiction ne s'applique pas aux biens assurés par les collectivités territoriales pour lesquels un PPRN a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires.</p> <p>En outre, le présent article précise que les caractéristiques de la franchise applicable sont définies par voie réglementaire.</p>	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
3	voie réglementaire	<p>Interdiction de la modulation de franchise restant à la charge des assurés en raison de l'absence, dans leurs collectivités territoriales, d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN). Cette interdiction ne s'applique pas aux biens assurés par les collectivités territoriales pour lesquels un PPRN a été prescrit mais non approuvé dans les délais réglementaires.</p> <p>En outre, le présent article précise que les caractéristiques de la franchise applicable sont définies par voie réglementaire.</p>	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles

5	décret	Conditions dans lesquelles les comptes rendus des débats de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles sont rendus publics.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
5	décret	Organisation, fonctionnement et modalités de communication des avis de la commission interministérielle de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
5	décret	Définition des missions, de la composition, de l'organisation et du fonctionnement de la Commission nationale consultative des catastrophes naturelles.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles
7	décret	Intégration dans le périmètre de la garantie dite « catastrophe naturelle » des frais de relogement d'urgence des personnes sinistrées dont la résidence principale est rendue impropre à l'habitation pour des raisons de sécurité, de salubrité ou d'hygiène à la suite d'une catastrophe naturelle. Les modalités de prise en charge de ces frais sont fixées par décret.	Décret n° 2022-1737 du 30 décembre 2022 relatif à l'indemnisation des catastrophes naturelles

**Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
10	décret	Modalités d'entrée en vigueur de la présente loi. La date d'entrée en vigueur de l'article 7 est fixée par un décret, ou intervient au plus tard le 1 <sup>er</sup> janvier 2023.	La date d'entrée en vigueur prévu par la loi est dépassée, ainsi, la mesure réglementaire par laquelle le Gouvernement avait la faculté de prévoir une date d'entrée en vigueur plus rapide est devenue sans objet.

## **2. La mise en application des lois antérieures depuis le dernier contrôle : un déstockage en hausse mais un stock toujours très important**

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 90 cette année contre 61 l'an dernier (et 30 l'année encore précédente). Le déstockage, en termes de texte, est nul puisqu'aucun des textes du stock n'a fait l'objet d'une application complète lors de la session. La loi de finances pour 2021 représente à elle seule la moitié de ces mesures avec 45 mesures réglementaires en attente.

Il faut noter que le stock s'est retrouvé gonflé de 6 mesures du fait de la prise en compte, dans les statistiques de la commission des finances, de mesures de la loi Pacte qui avaient fait l'objet d'une délégation au fond et qui sont encore en attente d'adoption. Ces 6 mesures ne sont donc pas nouvelles et correspondent à une modification de leurs modalités de prise en compte statistique.

Parmi les 90 mesures en attente, 32 ont été prises et 8 sont devenues sans objet. 33 des 40 mesures sorties du stock concernent la LFI pour 2021.

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, voire des abrogations de ces mesures dans des textes ultérieurs.

À cet égard, le président de la commission des finances avait notamment déposé, dans le cadre de l'examen en séance publique du premier projet de loi de finances rectificative pour 2022, deux amendements visant à abroger certaines dispositions laissées inappliquées depuis plusieurs années.

Le premier amendement proposait d'abroger un dispositif d'acquittement de la redevance pour délivrance d'un document administratif en vue de l'exportation vers des États non membres de l'Union européenne des végétaux et produits végétaux, issu de l'article 58 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et de l'article 61 de la loi du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

Enfin, **il s'est avéré que le décret du 5 juin 2018 relatif aux redevances versées pour la délivrance des certificats d'obtention végétale avait permis l'application de la mesure** prévue par l'article 58 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Le second amendement visait à abroger la disposition de l'article 183 de la loi de finances pour 2019 portant sur la création d'un dispositif de chèque conversion. **Cette disposition, qui n'a en réalité jamais été appliquée, apparaissait caduque dans la mesure où ce chèque conversion avait été remplacé par un autre mécanisme.** L'abrogation a été adoptée définitivement.

En tout état de cause, et comme cela a été souligné à plusieurs reprises dans lors des précédents bilans d'application des lois, il semble difficilement compatible avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verra sans doute jamais le jour.**

*a) Six lois dont le taux d'application a évolué cette année, sans être intégralement appliquées*

Au cours de la session 2021-2022, les mesures d'application prises ou devenues sans objet au titre des dispositions du « stock » ont permis **d'augmenter le taux d'application de six lois :**

- la loi de finances pour 2021 ;
- la loi de finances pour 2020 ;
- la loi de finances pour 2019 ;
- la loi de finances pour 2012 ;
- la loi de finances rectificative pour 2021 ;
- la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte).

(1) La loi de finances initiale pour 2021

La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 renvoyait à 127 mesures réglementaires au total. À l'issue du précédent contrôle, 45 mesures restaient à prendre.

Sur ces 45 mesures, 33 ont été adoptées ou sont devenues sans objet.

Plusieurs domaines étaient concernés. Les deux articles appelant le plus de mesures d'application étaient les suivants :

- l'article 108 qui 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. Deux décrets ont été pris pour son application.

- l'article 179 qui modifie les dispositions législatives régissant l'aide dite de « compensation des coûts indirects » afin d'assurer leur compatibilité avec les nouvelles lignes directrices révisées concernant les aides d'État liées au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2021.



**Tableau récapitulatif des mesures prises**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
41 2°	décret	Plafond que ne peut excéder la valeur unitaire des biens.	Décret n° 2022-791 du 6 mai 2022 relatif à la fixation du seuil de valeur des biens mobiliers réformés des administrations et cédés gratuitement
54 Div II.- A. 4°	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).	Décret n° 2022-129 du 4 février 2022 relatif à la part communale et à la part départementale de l'accise sur l'électricité
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 de l'antépénultième année).	Décret n° 2022-129 du 4 février 2022 relatif à la part communale et à la part départementale de l'accise sur l'électricité

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. Ainsi, le 1° du I du présent article prévoit que ce tarif s'applique aux déchets « identifiés comme des résidus issus d'opérations de tri performantes » 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 précise les mentions devant figurer sur l'attestation fournie par l'apporteur de ces résidus.</p>	<p>Arrêté du 20 février 2023 relatif au tarif réduit de taxe générale sur les activités polluantes applicable à la réception par certaines installations de valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifiques issus d'opérations de tri performantes</p>
108 Div I.- D 1° a)	décret	<p>Nature des sommes retenues pour l'appréciation du prix de revient de l'immeuble.</p>	<p>Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022</p>
108 Div I.- I.	décret	<p>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).</p>	<p>Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2023</p>

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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2024
108 Div I.- I.	décret	Plafonds des ressources des personnes physiques qui font d'un logement social leur résidence principale.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2025
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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2026
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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2027

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. Deux occurrences de décret.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2028
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. Deux occurrences de décret.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2029
108 Div I.- I.	arrêté	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'énergie, du développement durable et de l'outre-mer fixe la nature des dépenses d'équipements concernées	Arrêté du 4 mai 2022 pris pour l'application de l'article 244 quater Y du code général des impôts
108 Div I.- I.	arrêté	Pour les projets d'investissement comportant l'acquisition, l'installation ou l'exploitation d'équipements de production d'énergie renouvelable, le 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.	Arrêté du 4 mai 2022 pris pour l'application de l'article 244 quater Y du code général des impôts

---

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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2030
108 Div I.- I.	décret	Conditions d'application de l'article 244 <i>quater</i> 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.	Décret n° 2022-1551 du 10 décembre 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et des articles 16 et 73 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2031
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.	Décret n° 2022-781 du 4 mai 2022 pris pour l'application de l'article 108 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021

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 <sup>er</sup> janvier 2023.	Décret n° 2022-1102 du 1 <sup>er</sup> août 2022 fixant les modalités et la date du transfert de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive aux services de la direction générale des finances publiques  ET  Décret n° 2023-165 du 7 mars 2023 procédant au transfert des dispositions réglementaires relatives à la taxe d'aménagement et à la taxe d'archéologie préventive dans les annexes 2 et 3 au code général des impôts
159 Div I. 1°	décret	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.	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

162 Div I. 8°	arrêté	<p>Cet 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.</p> <p>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.</p>	Arrêté du 22 septembre 2022 relatif aux obligations déclaratives des assujettis uniques pour les opérations réalisées par leurs membres
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.	Décret n° 2022-1675 du 27 décembre 2022 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété
179 Div I.	décret	Facteur d'émission de l'électricité consommée en France en tonnes de dioxyde de carbone par mégawattheure.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité
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.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité

179 Div I.	décret	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.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité
179 Div I.	décret	Conditions selon lesquelles les obligations des 1 et 2 du VII de l'article L. 122-8 du code de l'énergie sont satisfaites.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité
179 Div I.	décret	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.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité
179 Div I.	décret en CE	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.	Décret n° 2022-1591 du 20 décembre 2022 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité



---

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.	Décret n° 2022-814 du 16 mai 2022 relatif aux conditions dans lesquelles les collectivités territoriales, les établissements publics qui leur sont rattachés et les établissements publics sociaux et médico-sociaux peuvent obtenir communication des éléments d'identification de leurs débiteurs en application de l'article L. 135 ZN du livre des procédures fiscales
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.	Décret n° 2022-955 du 29 juin 2022 relatif aux conditions d'exercice par les agents chargés de la prévention des fraudes agréés et assermentés de Pôle emploi du droit de communication mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 5312-13-2 du code du travail

**Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
76 Div. II	arrêté	<p>Le I du présent article prévoit, en application des articles 6 et 9 de la loi précitée, 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> <p>- 0,040 euro par hectolitre, s'agissant des supercarburants sans plomb ;</p> <p>- 0,035 euro par hectolitre, s'agissant du gazole, présentant un point d'éclair inférieur à 120°C.</p> <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>	<p>L'arrêté mentionné au II de l'article 76 de la LFI 2021 se rapporte à un arrêté pris en application des articles 6 et 9 de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace, qui relève de la compétence de la commission des lois.</p> <p>Il s'agit de l'arrêté du 12 septembre 2022 constatant le montant du droit à compensation des charges nouvelles résultant pour la Collectivité européenne d'Alsace et l'eurométropole de Strasbourg du transfert des routes et autoroutes non concédées en application de la loi n° 2019-816 du 2 août 2019 relative aux compétences de la Collectivité européenne d'Alsace.</p>
81 Div II.	décret en CE	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.	La mesure porte sur la seule année 2022.

179 Div I.	arrêté	<p>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 21 septembre dernier, nécessite de faire évoluer le dispositif actuel.</p> <p>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>	Les pièces justificatives sont incluses dans le décret d'application de l'article. L'arrêté n'est pas nécessaire.
179 Div I.	arrêté	<p>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>	Les pièces justificatives sont incluses dans le décret d'application de l'article. L'arrêté n'est pas nécessaire.

Ainsi au 31 mars 2023, 12 mesures restent à prendre au titre de la LFI pour 2021.

Sont par exemple concernés :

**L'article 171**, qui créait un nouvel article 1012 *ter* A du CGI pour instaurer une taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme. L'article prévoyait notamment qu'un décret devait préciser les conditions de mise en œuvre de la réfaction prévue pour les propriétaires de véhicules ayant au moins trois enfants à charge.

L'article 1012 *ter* A du CGI a été abrogé par l'article 10 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. Désormais, les dispositions relatives à la taxe sur la masse en ordre de marche des véhicules de tourisme figurent au sein du code des impositions sur les biens et services. Au sein de ce code, l'article L 421-88 prévoit qu'un décret détermine les conditions dans lesquelles sont appliqués les abattements sur ladite taxe, y compris l'abattement concernant les propriétaires avec au moins trois enfants à charge porté désormais par l'article L 421-81 du même code. Ce décret n'a pas encore été pris.

L'article 171 prévoyait par ailleurs qu'un arrêté du ministre chargé des transports précise les véhicules dont la délivrance des certificats d'immatriculation serait exonérée de la taxe. Cette disposition a été reprise à l'article L 421-79 du code des impositions sur les biens et services (CIBS). Cet arrêté n'a pas encore été pris.

**L'article 271** de la LFI pour 2021 ouvre aux fonctionnaires, militaires ou magistrats détachés dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international, l'option d'être affilié et de cotiser au régime de retraite national, tout en modifiant les règles d'articulation des droits ainsi constitués. L'article L. 87 du code des pensions civiles et militaires, modifié par cette disposition, ne traitait jusqu'alors que du cumul de plusieurs pensions par les fonctionnaires détachés dans un organisme international ou dans un organisme implanté à l'étranger en précisant que, dans le cas où il levait l'option consistant à cotiser au régime national durant son détachement, et si ces cotisations ne lui ont pas été remboursées, le montant de la pension acquise en application de son régime français ajouté à la pension acquise dans son organisme de détachement ne pouvait être supérieur à la pension qu'il aurait acquise en l'absence de détachement. Si tel était le cas, la pension nationale était alors écrêtée à hauteur de la pension acquise lors du détachement.

Les I, III et V renvoient à plusieurs décrets la définition du taux de cotisation, les modalités d'exercice du droit d'option pour les fonctionnaires déjà détachés au 1<sup>er</sup> janvier 2021 et les conditions applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. Le I prévoyait également que les conditions de cotisation devaient être fixées par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2022-705 du 26 avril 2022 visait le taux de cotisation en le portant de 11,1 % à 27,77 %, soit une augmentation de 150 % par rapport au droit existant. Le décret n° 2022-848 du 2 juin 2022 a finalement abrogé ce dispositif. Le décret n° 2022-824 du 25 mai 2022 avait déjà reporté du 1<sup>er</sup> mai au 1<sup>er</sup> octobre 2022 la date à partir de laquelle les détachements ou les renouvellements de détachement des fonctionnaires, magistrats dans une administration ou un organisme implanté sur le territoire d'un État étranger ou auprès d'un organisme international ayant opté pour l'affiliation volontaire à leur régime spécial de retraite sont soumis au taux de droit commun de la cotisation. Une concertation est censée être menée pour préparer un nouveau texte.

Les conditions générales, les modalités d'exercice du droit d'option comme les conditions applicables aux fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales n'ont, pour l'heure, fait l'objet d'aucun décret.

De tels retards n'apparaissent pas admissibles alors que le nouveau dispositif était censé répondre à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 6 octobre 2016, Adrien, aff C-466/) par laquelle cette dernière a jugé qu'un dispositif privant un travailleur d'un droit à pension pour lequel il a cotisé, même volontairement, est incompatible avec le texte des traités européens.

**Tableau récapitulatif des mesures toujours en attente**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
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.
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 <sup>er</sup> janvier 2024.
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).
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.
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"> <li>- les véhicules mentionnés au V de l'article 1012 <i>ter</i> du même code, c'est-à-dire les véhicules électriques et hydrogènes ;</li> <li>- 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.</li> </ul>

202 Div. I.	décret	Modalités d'application du 1° <i>bis</i> du I de l'article 403 du code général des impôts.
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.
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.
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	Le taux de la cotisation due par l'agent au titre de cette option est 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 <sup>er</sup> 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.

(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. 19 mesures demeuraient en attente pour la session 2021-2022. Seule 1 a fait l'objet d'une mesure d'application.

**L'article 28** en question modifie les conditions d'exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs afin de tenir compte de la modification de l'assiette entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020, du fait de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, dite « Pacte », qui a modifié la fiscalité applicable aux jeux de loterie et aux paris sportifs. Il y a lieu de s'étonner de la prise tardive d'une mesure ayant pour objet de tirer les conséquences d'une réforme s'appliquant depuis 2020.

**Tableau récapitulatif des mesures ayant fait l'objet d'une mesure d'application**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
28 VI, C	décret	Modification des conditions d'exigibilité du prélèvement sur les paris sportifs afin de tenir compte de la modification de l'assiette prévus par la loi Pacte entrant en vigueur au 1er janvier 2020.	Décret n° 2022-1192 du 30 août 2022 pris en application du C du VI de l'article 28 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

**Ainsi, au 31 mars 2023, 18 mesures restent à prendre au titre de la LFI pour 2020. La majorité de ces mesures étaient à effet différé et ont vu leurs dates d'application repoussées par un texte postérieur. La commission des finances rappelle de nouveau le caractère très peu satisfaisant de cette pratique : les textes législatifs votés par le Parlement ont vocation à être appliqués ou sinon à être abrogés et non pas à voir leur mise en œuvre indéfiniment repoussée dans le temps.**

Sont notamment concernés :

**L'article 60, qui prévoit la suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les carburants non routiers.** Il s'agit par ailleurs d'un article faisant partie du texte initial de la LFI pour 2020, donc voulu par le Gouvernement. 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2023, puis,

l'article 22 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a une nouvelle fois reporté cette suppression au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

L'article 146 prévoit la mise en œuvre d'une révision des valeurs locatives des locaux d'habitation en 2026 et l'application des dispositions prévues pour la révision des valeurs locatives des locaux professionnels. **Il s'agit également d'un article faisant partie du texte initial de la LFI pour 2020. Dans sa version initiale, l'article prévoyait une première obligation déclarative pour les propriétaires à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2023.** Ce calendrier a cependant été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

**La non application d'une mesure pose par ailleurs des difficultés :**

L'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 procède à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et institue un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales.

Le a) du 1 du F du I de cet article crée l'article 1418 du code général des impôts relatif, pour l'établissement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale ainsi qu'à la taxe annuelle sur les logements vacants, aux obligations déclaratives des propriétaires de locaux affectés à l'habitation avant le 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, selon des modalités fixées par décret. Conformément au E du VII de l'article 16 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019, ces dispositions s'appliquent à compter des impositions établies au titre de 2023.

**Ainsi, avant même la parution du décret, l'administration fiscale a lancé l'ouverture de la procédure de déclaration en ligne dès le 23 janvier 2023, qui doit être accomplie avant le 30 juin. Afin de sécuriser juridiquement cette procédure qui concerne 34 millions de propriétaires, il convient de prendre ce décret dans les meilleurs délais.**

**Tableau récapitulatif des mesures encore en attente**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
16 I, F, 1 a)	décret	Modalités selon lesquelles les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1 <sup>er</sup> 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.	L'administration fiscale a lancé avant même la parution du décret l'ouverture de la procédure de déclaration en ligne dès le 23 janvier 2023, qui doit être accomplie avant le 30 juin. Afin de sécuriser juridiquement cette procédure qui concerne 34 millions de propriétaires, il convient de prendre ce décret dans les meilleurs délais.



60 Div I	arrêté	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.	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.
60 Div I	arrêté	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : « 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. »	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.
60 Div III	arrêté	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 <sup>er</sup> janvier 2022) : « 1. Un arrêté du ministre chargé du budget précise les colorants et traceurs »	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.
60 Div III	arrêté	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 <sup>er</sup> 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 non éligibles 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.	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.

60 Div III	arrêté	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.	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.
60 Div VII	arrêté	Prix des contrats conclus par une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse représentait, avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2020, au moins 2 % des coûts de production faisant l'objet de plein droit de majorations - liste des activités concernés	Mesure par deux fois reportée.  La suppression doit désormais intervenir au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.
78 Div I	décret	Croisiéristes outre-mer - 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.	L'article 105 de la LFI pour 2023 a prorogé cette expérimentation jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2026.
78 Div IV	décret	Croisiéristes outre-mer - 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.	L'article 105 de la LFI pour 2023 a prorogé cette expérimentation jusqu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2026.
146, Div II, A	décret	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.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.  Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.

146, Div II, B	décret	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.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>
146, Div III	décret	Conditions dans lesquelles les décisions prises en application des 3 et 4 du 1 et du B sont publiées et notifiées.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>
146, Div IV, A	décret	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.	<p>Ce calendrier a cependant été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>
146, Div IV, A	décret	Conditions dans lesquelles ces tarifs sont publiés et notifiés.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>
146, IV, B	décret	Conditions dans lesquelles les décisions de la commission départementale sont publiées et notifiées.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>

146, IX, C	décret	Conditions dans lesquelles les décisions du représentant de l'État dans le département sont publiées et notifiées.	<p>Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.</p> <p>Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.</p>
157 Div I	arrêté	« 6° Elle délivre au souscripteur qui lui en fait la demande le récépissé prévu au 6° du 2 du I du présent article ; elle tient un registre des souscriptions ayant donné lieu à délivrance d'un récépissé dont le contenu et les modalités de conservation sont précisées par arrêté du ministre chargé du budget ; »	L'arrêté n'a pas encore été publié. Toutefois, les autres textes d'application prévus par le présent article l'ont bien été, permettant l'application de l'article 199 <i>terdecies</i> -0 AB du code général des impôts
233	arrêté	Les abandons de créances mentionnées aux I et II sont accordés par arrêté publié au Journal officiel.	<p>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.</p> <p>L'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.</p>

(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.

**Parmi ces 4 mesures, trois sont devenues sans objet. Une mesure reste donc en attente d'application à l'issue de la session.**

**L'article 181**, qui prévoit la prorogation des contrats de ville ainsi que les mesures fiscales associées, s'est vu prolongé par l'article 68 de la LFI pour 2022 jusqu'au 31 décembre 2023. L'article 68 de la LFI pour 2022 renvoie également à une mesure d'application, non prise. Afin d'éviter de comptabiliser la mesure deux fois, la commission des finances considère que la disposition de la LFI pour 2019 est devenue sans objet et que la mesure sera suivie au titre de la LFI pour 2022.

**L'article 183**, qui portait sur les modalités de remboursement à l'Agence de services et de paiement (ASP) par les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel des dépenses et des frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau, a été abrogé par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022.

**Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
181 Div I	voie réglementaire	Proroger les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2022 ainsi que les mesures fiscales associées.	L'article 68 de la LFI pour 2022 a rajouté une année à chacun des délais prévus par l'article 181 de la LFI 2019.
183 Div I, A et D	décret	Modalités de remboursement à l'Agence de services et de paiement par les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel des dépenses et des frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau.	Le I. de l'article 183 a été abrogé par la loi n°2022-1157 du 16 août 2022.
183 Div I, A et D	arrêté	Modalités de remboursement à l'Agence de services et de paiement par les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel des dépenses et des frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau.  Trois mentions d'un arrêté.	Le I. de l'article 183 a été abrogé par la loi n°2022-1157 du 16 août 2022.

La mesure restant en attente est l'article 197, qui porte sur la liste des livraisons de substances utilisées dans des applications ou catégories spécifiques de produits ou d'équipements exonérées de la taxe sur les hydrofluorocarbones.

Sa mise en application a été différée de deux ans une première fois par la LFI pour 2021 et une seconde fois par la LFI pour 2023.

Il convient de regretter une fois de plus la pratique consistant à adopter des mesures sans intention de les appliquer et à les différer *ad infinitum*.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
197 Div I	décret	Liste des livraisons de substances utilisées dans des applications ou catégories spécifiques de produits ou d'équipements exonérées de la taxe sur les hydrofluorocarbones.	La LFI 2021 a reporté l'entrée en vigueur à 2023.  La LFI pour 2023 a encore repoussé la mise en place de la taxe au 1 <sup>er</sup> janvier 2025.

(4) La loi de finances pour 2012

2 mesures restaient dans le stock de la loi de finances de finances de 2012.  
L'une d'entre elle fait l'objet d'une application depuis 2018 :

**Tableau récapitulatif des mesures adoptées**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
Art 58	décret	Régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine non animale	Décret n° 2018-456 du 5 juin 2018 relatif aux redevances versées pour la délivrance des certificats d'obtention végétale

**Tableau récapitulatif des mesures toujours attendues**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
Art 134	décret	Modification de l'article 568 <i>bis</i> du code général des impôts qui limite à certaines catégories de points de vente les ventes de tabac en outre-mer. Plus spécifiquement, il repousse la mise en œuvre de cette limitation de 2011 à 2013	<p>Cet article prévoit une modification de l'article 568 bis du code général des impôts qui limite à certaines catégories de points de vente les ventes de tabac en outre-mer. Plus spécifiquement, il repousse la mise en œuvre de cette limitation de 2011 à 2013.</p> <p>Or, la version actuelle de l'article 568 bis du CGI prévoit désormais que cette limitation des ventes de tabac intervienne à compter de 2019. Cette disposition de l'article 134 de la LFI pour 2012 est donc totalement obsolète et n'a plus lieu de faire l'objet d'un suivi. Ce sujet cristallise de nombreuses tensions dans les territoires d'outre-mer qui souhaitent conserver une pleine liberté sur les lieux de vente de tabac sans accord préalable de licences. Le dispositif n'a donc jamais été appliqué et il n'est pas prévu à ce stade de le réactiver.</p>

(5) La loi de finances rectificative pour 2021

2 mesures restaient en attente pour la LFR de 2021. Une d'entre elles a fait l'objet d'une mesure d'application.

La mesure non appliquée avait vu son effet différé par l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2021, qui a lui-même été différé par la loi de finances rectificative pour 2022 à 2024. La commission regrette une fois de plus les reports successifs de mesures anciennes.

**Tableau récapitulatif des mesures adoptées**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
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.	Décret n° 2022-1039 du 22 juillet 2022 relatif à l'application d'une réduction de cotisations et contributions sociales et à la prise en charge du rachat de cotisations arriérées bénéficiant aux artistes-auteurs

**Tableau récapitulatif des mesures toujours attendues**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
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 dans les conditions prévues aux articles 265 octies A, B et C du code des douanes.	L'absence de publication de l'arrêté s'explique par le report de la suppression du tarif réduit d'accise sur le GNR au 1 <sup>er</sup> janvier 2024.

(6) La loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte)

6 mesures relatives à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) étaient restées inappliquées. L'opération avait été suspendue en raison du lancement d'une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) par des parlementaires opposés au projet et une éventuelle privatisation d'ADP a été repoussée à une date indéterminée par le Gouvernement compte tenu de l'effondrement du marché et des difficultés du secteur aérien liées à la crise du coronavirus.

Pour ces raisons, la plupart des textes d'application des articles relatifs à la privatisation d'ADP contenus par la loi Pacte n'ont toujours pas été publiés et ne le seront peut-être jamais.

Une mesure de l'article 134 est cependant devenue sans objet car désormais appliquée par un décret lui-même pris en application d'une ordonnance, qui a elle-même été prise sur le fondement de l'article 134 de la loi Pacte.



**Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Raison pour laquelle la mesure est devenue sans objet
134 II. - 1°	voie réglementaire	Cahier des charges d'ADP en matière d'orientation des investissements, d'objectifs de qualité du service public aéroportuaire et d'évolution des tarifs des redevances aéroportuaires	La division II de cet article prévoit qu'en l'absence d'un contrat pluriannuel déterminant leurs conditions d'évolution, les tarifs des redevances aéroportuaires sont déterminés sur une base annuelle dans des conditions fixées par voies réglementaires. Ces conditions sont déjà fixées par le cadre réglementaire actuel aux articles R. 224-3 à R. 224-3-6 du code de l'aviation civile.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues**

Article	nature de la mesure attendue	Objet
130 Alinéa 8	décret	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation
130 Alinéa 10	décret	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation
130 Alinéa 11	arrêté	Régime juridique d'Aéroports de Paris (ADP) dans la perspective de sa privatisation
131 II. - 2°	décret	Autres aérodromes qu'ADP est chargée d'aménager, d'exploiter, de développer et contrôle des obligations de service d'ADP
133 Alinéa 2	décret	« Caisse aménagée » : financement du service public par les redevances aéroportuaires

*b) Huit lois qui n'ont fait l'objet d'aucune nouvelle mesure d'application*

Huit lois, représentant 12 mesures en attente, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application, tel que le récapitule le tableau ci-dessous :

**Tableau récapitulatif des mesures en attente des lois n'ayant fait l'objet d'aucune mesure d'application**

<b>Loi</b>	<b>Article</b>	<b>Nature de la mesure attendue</b>	<b>Objet</b>
2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	<p>L'article 63 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 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 ;</li><li>- la liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;</li><li>- 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.</li></ul> <p>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.</p>
2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	Idem

---

2013-672 régulation des activités bancaires	Art 63	arrêté	Idem
2013-1279 LFR pour 2013	Art 61	arrêté	Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire
2016-1918 LFR pour 2016	117 Division I	arrêté	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 <sup>er</sup> avril 2026
2017-1837 - LFI 2018	171	décret en CE	Exonération de péage pour les véhicules prioritaires. Appliquée par convention pour les SDIS, mais pas les policiers, gendarmes et urgentistes.
2018-898 loi Fraude	14	Décret en CE	Modalités d'application relatives à la possibilité pour les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités par le directeur du service auquel ils sont affectés de se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques.

2018-898 loi Fraude	15	Décret en CE	<p>Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2021, l'article 173 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 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 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.</p> <p>Pour plus de précisions, il est renvoyé aux pages 115 à 118 du rapport de la mission d'information de la commission des finances sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.</p>
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	arrêté	Création d'une taxe sur les services numériques - Exclusion des services d'intermédiation.
2020-935 LFR 2020 (3)	6. II.	arrêté	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) : liste des engins et matériels.
2020-935 LFR 2020 (3)	6. IV	arrêté	Nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR) : entrée en vigueur.
2020-1508 DDADUE	40 Div I.	arrêté	Transposition des dispositions de la directive portant code européen des communications électroniques relatives au service universel

### 3. Publication des mesures d'application selon leur origine

a) L'origine des mesures issues de lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2021

La principale observation pouvant être réalisée sur la base du tableau ci-dessous est que les mesures trouvant leur origine dans une initiative sénatoriale ont un taux d'application bien plus faible que les autres mesures (2 sur 9, soit un taux d'application égal à la moitié du taux d'application global de 40 sur 90).

#### Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2021)

Lois	Mesures attendues depuis le dernier contrôle						Mesures prises ou devenues sans objet						Mesures encore en attente
	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	
2020-1721 LFI 2021	<b>45</b>	5	19	15	6	0	<b>33</b>	4	13	14	2	0	<b>12</b>
2020-1508 DDADUE	<b>1</b>	0	0	1	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>1</b>
2021-953 LFR 2021	<b>2</b>	0	2	0	0	0	<b>1</b>	0	1	0	0	0	<b>1</b>
2019-486 Loi Pacte	<b>6</b>	0	4	2	0	0	<b>1</b>	0	1	0	0	0	<b>5</b>
2019-1479 LFI 2020	<b>19</b>	12	4	1	2	0	<b>1</b>	0	1	0	0	0	<b>18</b>
2018-1317 LFI 2019	<b>4</b>	0	2	2	0	0	<b>3</b>	0	2	1	0	0	<b>1</b>
2013-672 régulation des activités bancaires	<b>3</b>	3	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>3</b>
2020-935 LFR 2020 (3)	<b>2</b>	0	2	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>2</b>
2011-1977 LFI pour 2012	<b>2</b>	1	0	0	1	0	<b>1</b>	1	0	0	0	0	<b>1</b>
2018-898 loi Fraude	<b>2</b>	0	0	2	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>2</b>
2013-1279 LFR pour 2013	<b>1</b>	1	0	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>1</b>
2016-1918 LFR pour 2016	<b>1</b>	0	1	0	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>1</b>
2017-1837 - LFI 2018	<b>1</b>	0	0	1	0	0	<b>0</b>	0	0	0	0	0	<b>1</b>

2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>90</b>	<b>22</b>	<b>34</b>	<b>25</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>40</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>50</b>

*b) L'origine des mesures issues de lois de la période de référence*

En ce qui concerne les lois de la session 2020-2021, **105 mesures sur 135 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 60 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale, soit un montant légèrement inférieur à celui de l'an dernier (66,3 %)**.

Il peut également être remarqué que la totalité des mesures trouvant leur origine dans une initiative sénatoriale non devenues sans objet (2 cas) ont été adoptées, ce qu'il convient de saluer.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application  
prises par rapport aux mesures attendues  
(lois de la session 2021-2022)**

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		
2021-1837 CatNat	9	3	0	1	5	0	9	3	0	1	5	0	0	0
2021-1836 modernisation des finances publiques	2	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
PLF 2022	93	23	40	30	0	0	71	16	28	27	0	0	22	9
2022-1157 LFR 2022	31	13	3	11	4	0	24	13	3	4	4	0	7	1
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>105</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>30</b>	<b>10</b>

## 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.

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 a considérablement augmenté lors de cette session** : c'est le cas de 41 des 135 dispositions suivies, soit plus de 30 % d'entre elles, contre 15 % lors de la session dernière.

#### b) Près de trois quarts des rapports n'ont pas été remis

Au cours de la session 2021-2022, seulement 5 rapports ont été remis, alors même que le nombre de demandes a de nouveau décru lors de cette session, avec uniquement 19 nouvelles dispositions législatives prescrivant la transmission de rapports au Parlement, contre 21 lors de la session précédente. Le taux de remise de 26,3 % est donc particulièrement faible pour la session 2021-2022, 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 2021-2022, 8 étaient prescrits par amendement de l'Assemblée nationale et 6 l'étaient à l'initiative du Gouvernement.

**État de remise des rapports par session<sup>1</sup>  
depuis la session parlementaire 2017-2018**

	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
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 %
2021-2022	19	5	0	0	14	26,3 %

(1) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées au cours de la session 2021-2022 : un taux de remise qui ne cesse de décroître

**Il convient tout d'abord de noter que plus de 57 % 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 2021-2022**

Texte	Rapports attendus					Rapports remis ou devenus sans objet					En attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	
2021-1837 Catastrophes naturelles	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2021-1836 modernisation finances publiques	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0

<sup>1</sup> Seuls sont pris en compte les rapports remis lors de la session considérée.



PLF 2022	15	1	5	9	0	4	1	0	3	0	11
2022-1157 LFR 2022	2	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>14</b>
Taux						26 %	67 %	0 %	27 %	0 %	74 %

(a) Moins d'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 2020-2021.** 14 rapports sur 19 n'ont pas été remis. Le taux de remise des rapports tombe ainsi sous la barre des 30 %. 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.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis  
(lois de la session 2020-2021)**

*Au 31 mars 2023, 5 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet en application des lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 :*

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2021-1836 modernisation des finances publiques	23	Présentation par le gouvernement, dans le cadre de l'examen et du vote du PLF pour l'année suivante:  - d'un rapport analysant la trajectoire, les conditions de financement et soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs.	Rapport n°133 du 03/10/2022 Rapport au Parlement analysant la trajectoire, les conditions de financement et la soutenabilité de la dette de l'ensemble des administrations publiques et de leurs sous-secteurs
PLF 2022	74	L'article prévoit la remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2022, évaluant le dispositif prévu à l'article 199 <i>sexvicies</i> du code général des impôts dit « Censi-Bouvard ».	Rapport d'évaluation du dispositif « Censi-Bouvard » prévu à l'article 199 <i>sexvicies</i> du code général des impôts
PLF 2022	76	L'article prévoit la remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2022, évaluant le dispositif prévu au 1 <sup>er</sup> de l'article 200 du code général des impôts dit réduction d'impôt « Coluche ».	Rapport sur l'évaluation du dispositif prévu au 1 <sup>er</sup> de l'article 200 du code général des impôts.

---

PLF 2022	158	Remise d'un rapport présentant la dernière prévision pluriannuelle du budget de l'association dénommée Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques, en recettes et en dépenses, et de son évolution depuis l'exercice précédent. Le rapport précise l'encours en principal des emprunts contractés par l'association et expose toutes les mesures mises en œuvre afin de limiter le risque d'appel en garantie.	Rapport au Parlement relatif au budget du Comité d'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques
PLF 2022	186	Remise d'un rapport évaluant le coût des décharges d'enseignement pour les directeurs d'école, en fonction des spécificités de l'école.	Rapport d'évaluation du Gouvernement du coût des décharges d'enseignement pour les directeurs d'école, en fonction des spécificités de l'école.

(b) Presque trois quart des rapports au titre de la session 2021-2022 n'ont pas été remis

Tout d'abord, il convient de préciser que plusieurs rapports ne sont pas encore déposés en raison du délai de remise qui n'a pas expiré.

**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.

**Tableaux récapitulatifs des rapports en attente  
(lois de la session 2021-2022)**

*Au 31 mars 2023, 14 rapports sont en attente de publication en application des lois adoptées  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 :*

Loi	Article	Objet	Commentaire
2021-1837 CatNat	8	Cet article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement visant à étudier l'opportunité et les moyens de renforcer les constructions existantes exposées au retrait-gonflement des argiles (RGA) dû aux phénomènes de sécheresse-réhydratation des sols, ainsi qu'à formuler des propositions en vue de l'indemnisation des dommages causés par ce phénomène.	
PLF 2022	23	Remise d'un rapport, avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2025, évaluant le coût pour l'État du dispositif prévu au troisième alinéa du 2 <sup>o</sup> du 1 de l'article 39 du code général des impôts pour l'État ainsi que son efficacité au regard des objectifs qui lui sont fixés.	
PLF 2022	32	Remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2025, mesurant les impacts de l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux livraisons de logements locatifs intermédiaires.	Délai au 30 septembre 2025
PLF 2022	67 Div IV	Remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2024, évaluant le dispositif prévu à l'article 199 <i>tricies</i> du code général des impôts.	Délai au 30 septembre 2024

PLF 2022	75	<p>Prorogation jusqu'au 31 décembre 2023 de la réduction d'impôt « Denormandie dans l'ancien ».</p> <p>L'article prévoit la remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2022, évaluant le dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts.</p>	<p>L'article 75 de la loi de finances pour 2021 a prorogé d'une année, jusqu'au 31 décembre 2022, le dispositif « Denormandie » qui apporte une réduction d'impôt pour l'investissement locatif dans certaines communes sous des conditions de niveau de location et de travaux. Il a également prévu la remise au Parlement, avant le 30 septembre 2022, d'un rapport d'évaluation de ce dispositif.</p> <p>Or, comme il arrive trop souvent, la loi de finances suivante a prorogé une nouvelle fois ce dispositif d'une année supplémentaire alors que ce rapport n'avait pas été remis. La date de remise du rapport a elle-même été repoussée d'une année, au 30 septembre 2023, tandis que son contenu était augmenté d'une évaluation du dispositif « Malraux », qui prévoit une réduction d'impôt pour les dépenses engagées en vue de restaurer les immeubles situés dans certains quartiers anciens dégradés.</p>
PLF 2022	81	<p>L'article prévoit la remise d'un rapport, avant le 30 septembre 2025, mesurant les impacts de l'instauration d'une créance d'impôt sur les sociétés en faveur de la production de logements locatifs intermédiaires.</p>	<p>Délai au 30 septembre 2025</p>

PLF 2022	172	<p>Cet article prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, avant le 28 février 2022, un rapport sur le bilan de l'exécution par l'État de ses engagements relatifs aux échanges de renseignements en matière fiscale, notamment au regard du règlement 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. Ce rapport s'attache notamment au suivi de la mise en œuvre de la recommandation du Comité européen de la protection des données relative à l'évaluation des accords internationaux impliquant un transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers dans le domaine fiscal.</p>	<p>Le Président de la commission des finances a interrogé le Gouvernement au sujet de l'absence de transmission de ce rapport dans les délais. Le ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique de la France a indiqué que « l'objectif poursuivi par cette demande de rapport était de donner suite à une recommandation du Comité européen de la protection des données » mais que « le rapport n'a pas pu être remis à ce jour car les travaux sur l'articulation des accords internationaux avec la réglementation européenne se poursuivent au niveau européen et au niveau national ».</p> <p>Cette réponse est particulièrement dommageable alors que le principal objectif de ce rapport était de mieux informer le Parlement sur la situation spécifique et les droits des Américains accidentels, pour lesquels les banques ont l'obligation, depuis l'entrée en vigueur de FACTA (<i>Foreign account tax compliance Act</i>) et de l'accord intergouvernemental qui en a résulté, de fournir des informations fiscales et sociales</p>
----------	-----	---	--

PLF 2022	177	Rapport d'évaluation sur les conséquences de la compensation intégrale par l'État aux collectivités, pendant 10 ans, de la perte de recettes liée à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dont bénéficie la production de logements locatifs sociaux, pour tous les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2021 et le 30 juin 2026.	Délai non expiré
PLF 2022	189 Div VII	Un rapport au Parlement est présenté deux ans après la mise en place de la réserve de la protection judiciaire de la jeunesse pour en mesurer l'efficacité	Les mesures d'application de la protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas été prises.
PLF 2022	201	Remise d'un rapport détaillant l'évolution précise du montant des intérêts de retard et des intérêts moratoires perçus et versés depuis 2006 et présentant une évaluation de leur évolution dans les années à venir. Il présente également, le cas échéant, les évolutions des systèmes d'information de l'administration fiscale requises pour disposer des informations manquantes relatives aux intérêts de retard et aux intérêts moratoires.	
PLF 2022	203	Remise d'un rapport sur l'opportunité de rendre publiques les données nécessaires à l'appréciation précise de l'application des critères de conjugalité de l'allocation aux adultes handicapés, afin, en particulier, de compléter l'information sur les bénéficiaires et d'étudier précisément la gestion de l'allocation.	
PLF 2022	204	Remise d'un rapport dressant un bilan des travaux menés concernant la modernisation de la délivrance de la prime d'activité et le développement de moyens de récupération automatique des données déclaratoires des bénéficiaires.	Délai au 1 <sup>er</sup> septembre 2023
2022-1157 LFR 2022	31	Demande d'un rapport comportant une évaluation précise des effets des hausses de l'énergie sur les très petites entreprises et sur les petites et moyennes entreprises.	

2022-1157 LFR 2022	32	Demande d'un rapport évaluant les possibilités d'évolution du financement des établissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes, de sorte à réduire le coût de la prise en charge pour les résidents.	
-----------------------	----	---	--

(2) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2021 : une évolution exponentielle du stock

Concernant les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2021, **sur un stock de 47 rapports, 12 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet et 35 rapports sont en attente de transmission.**

**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.** Avec 14 nouveaux rapports intégrant le stock à la fin de cette session de contrôle, le stock de rapports en attente atteint 49 rapports pour la prochaine session.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou devenus sans objet  
(lois du « stock »)**

Loi	Article	Objet	Référence de la mesure ou commentaire
2019-1479 LFI 2020	29	Chaque année, avant le 30 septembre, le Centre national du cinéma et de l'image animée remet au Parlement et au Gouvernement un 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. En cas d'augmentation de la dépense fiscale de l'un de ces crédits d'impôt, le rapport formule des recommandations pour en limiter le coût.	Rapport d'évaluation de crédits d'impôt 2021
2019-1479 LFI 2020	46	Rapport sur le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes.	Rapport du Gouvernement au Parlement sur le dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes.

2019-1479 LFI 2020	163	Augmentation de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons au profit des associations luttant contre la violence domestique (66 à 75 %) - Rapport sur l'opportunité de prolonger ce dispositif avant la fin de l'année 2021.	Ce rapport n'ayant pas été remis, le dispositif a tout de même été prorogé pour un an, sans évaluation, par l'article 91 de la loi de finances pour 2022. Il n'a cependant pas été prolongé par la loi de finances pour 2023. Si le présent rapport est donc désormais caduc, il est toutefois dommageable qu'il n'ait pas été remis dans les temps, d'une part afin de permettre d'éviter une prorogation sans évaluation, et d'autre part car une évaluation a posteriori d'un dispositif fiscal aurait constitué un enseignement utile dans un domaine, la lutte contre les violences domestiques, qui constitue une priorité.
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 ».	Rapport au parlement sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »
2020-935 LFR 2020 (3)	60	Demande de rapport sur les recettes de l'AFITF à la suite de la pandémie de Covid-19.	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 transports de France 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 transports et de mobilités, en application de l'article 60 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020
2020-935 LFR 2020 (3)	34 Div II	Dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un 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 dans sa rédaction résultant du I du présent article 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.	Rapport non remis. Le rapport du comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19 tire le bilan des dispositifs de réassurance publique de l'assurance-crédit. Le rapport est donc redondant et n'a pas vocation à être remis.



2018-1317 LFI 2019	116	Demande de rapport du Gouvernement au Parlement relatif au statut des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque	Ce rapport n'a toujours pas été transmis au Parlement. Plus de quatre ans après l'adoption de la loi, 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. Toutefois, il convient de relever que cette dépense fiscale n'a plus d'incidence budgétaire depuis 2019, le rendu de ce rapport a donc perdu de sa pertinence.
2018-1317 LFI 2019	276	Remise au Parlement d'un rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public.	Ce document n'a jamais été publié. La suppression de la contribution, en loi de finances rectificative pour 2022, rend aujourd'hui caduque cette disposition.
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	5	Rapport sur les résultats de la taxe prévue à l'article 299 du code général des impôts et sur son impact économique.	Rapport annuel sur les résultats de la taxe prévue à l'article 299 du code général des impôts et sur son impact économique, au titre de l'année 2022
2020-1721 LFI 2021	55 Div VI	Avant le 1 <sup>er</sup> octobre 2021, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'évaluation de la fiscalité automobile en France.	Rapport sur l'évaluation de la fiscalité automobile en France

2020-1721 LFI 2021	250	Entre 2021 et 2030, le Gouvernement remet chaque année au Parlement, avant le 1 <sup>er</sup> novembre, 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 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.	Rapport du Gouvernement 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  Si ce rapport a bien été remis en 2022, il ne l'a malheureusement été que le 22 novembre 2022, et non avant le 1 <sup>er</sup> novembre comme le précisait l'article 250. Ce décalage a conduit à ce que les éléments contenus dans le rapport ne puissent éclairer les débats lors de l'examen de la mission « Recherche et enseignement supérieur » au Parlement, ce qui est précisément l'enjeu dudit rapport. En conséquence, il serait souhaitable que le délai prévu soit davantage respecté l'année prochaine.
2020-1721 LFI 2021	267	Au plus tard le 31 octobre 2021, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur le service national universel. Ce rapport présente en particulier l'évaluation de l'expérimentation du dispositif, son pilotage, son coût, sa coordination avec les autres dispositifs existants en faveur de l'engagement et détaille son apport pour les jeunes en termes d'apprentissage à la citoyenneté.	Rapport relatif au service national universel en 2021

**Tableaux récapitulatifs des rapports en attente  
(lois du « stock »)**

Loi	Article	Objet	Commentaire
2019-1479 LFI 2020	16 IV - H	Rapport qui présente les effets du dispositif de compensation.	<p>Le Sénat, lors de l'examen du premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2022, a adopté un amendement de la commission des finances tendant à avancer d'un an, soit au 1<sup>er</sup> mars 2023, la remise de ce rapport. Cette mesure a été conservée dans le texte issu de la commission mixte paritaire et dans le texte définitif.</p> <p>Or au 1<sup>er</sup> mars 2023, ce rapport n'a toujours pas été remis.</p>
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport sur le crédit d'impôt famille (impôt sur les sociétés).	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport sur le régime fiscal des impatriés.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	78 Div II	Croisiéristes outre-mer - Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 1 <sup>er</sup> juillet 2023, un rapport dressant le bilan du dispositif prévu au présent article.	Délai au 1 <sup>er</sup> juillet 2025.
2019-1479 LFI 2020	129	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.	Rapport non remis.

2019-1479 LFI 2020	130	Le ministre chargé de la recherche publique 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 de personnes titulaires d'un doctorat.	Aucun de ces deux rapports n'a été remis au Parlement, ce qui est d'autant plus regrettable que les débats sur la pertinence du CIR dans sa forme actuelle sont récurrents. Au vu du coût du dispositif, estimé à plus de 7 milliards d'euros, et du poids du CIR dans les dépenses de soutien à l'innovation (le CIR représente plus de deux tiers de l'ensemble des dépenses, fiscales et budgétaires, de soutien à l'innovation), il est plus que jamais nécessaire que le Parlement puisse disposer d'une information complète et de qualité sur ce dispositif. Il serait indispensable de disposer dans les prochains mois des éléments demandés année après année à ce titre.
2019-1479 LFI 2020	133	Cet article prévoit que le Gouvernement remette, avant le 30 septembre 2021, un rapport au Parlement sur les modalités de prise en compte des dépenses de fonctionnement éligibles au CIR, ainsi que sur les évolutions susceptibles d'être apportées au champ des dépenses retenues dans l'assiette de ce crédit d'impôt.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	134 Div IV	Rapport sur les cessions de denrées alimentaires.	Rapport non remis.
2019-1479 LFI 2020	140	Expérimentation dans deux régions d'une possibilité pour les sociétés de tiers-financement de distribuer l'éco-prêt à taux zéro.  Rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation prévue au présent article.	L'expérimentation prévue par cet article, ainsi que la remise du rapport d'évaluation, ont été prolongées de deux ans à la fin 2023 par le III de l'article 86 de la loi de finances pour 2022

2019-1479 2020	LFI	146, VII	Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Rapport retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.	Le calendrier a été décalé de deux ans par l'article 106 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. Les premières mesures d'application pourront donc être prises à partir de 2024.
2019-1479 2020	LFI	164 Div IV	Expérimentation en Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel » - Rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation. Au plus tard le 30 septembre 2021.	L'expérimentation prévue par cet article, ainsi que la remise du rapport d'évaluation, ont été prolongées jusqu'en 2024
2019-1479 2020	LFI	218	Le Gouvernement remet au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances de l'année, un 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 <sup>er</sup> et 10 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et de l'organisme mentionné à l'article L. 141-2 du code du tourisme. Il précise les moyens budgétaires alloués à l'exécution de ces contrats. Il présente les modalités permettant d'associer des parlementaires à leur élaboration et au suivi de leur exécution.	Rapport non remis.
2019-1479 2020	LFI	220	Le Gouvernement remet au Parlement, dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte mentionnée aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral.	Rapport non remis.
2019-1479 2020	LFI	276	Avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un 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.	Rapport non remis.

2020-473 2020 (2)	LFR	21	Demande de rapport sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves.	Si la non-remise des rapports demandés au Gouvernement est fréquente, il y a ici d'autant plus de raisons de s'en étonner que l'amendement ayant donné lieu à l'article 21, déposé par les députés Éric Woerth et Patrick Hetzel, avait fait l'objet d'un avis favorable du Gouvernement.
2020-473 2020 (2)	LFR	27	Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport détaillant la stratégie du Gouvernement en matière de souveraineté industrielle pendant la crise. Ce rapport détaille notamment l'utilisation des moyens budgétaires mis en œuvre pour protéger le capital des entreprises stratégiques.	Rapport non remis.
2020-935 2020 (3)	LFR	65, XII,	Rapport sur les mesures de soutien et leurs évolutions prévues par l'article 65, qui met en œuvre des exonérations de cotisations sociales à destination des entreprises des secteurs les plus durement touchés par la crise sanitaire.	Rapport non remis.
2020-935 2020 (3)	LFR	65, XII,	Rapport mensuel sur les mesures de soutien.	Rapport non remis. Les deux rapports demandés au XII de l'article, dont l'un devait être mensuel, devaient préciser les conditions de mise en œuvre des exonérations et les principaux secteurs bénéficiaires, n'ont pas été remis, ce qui aurait pourtant été utile pour évaluer les dispositifs.

2015-1786 LFR pour 2015	45 III	L'article 45 modifie les règles de classement applicables aux zones de revitalisation rurale. Il prévoit également qu'un rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale doit être remis au Parlement avant le 1 <sup>er</sup> juillet 2020.	<p>Rapport non remis.</p> <p>Par ailleurs, 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.</p>
2018-32 - Loi de programmation 2018-2022	26	Rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos.	<p>Ce rapport n'a pas été transmis à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Une disposition similaire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2018 n'avait pas été non plus suivie d'effet (article 27). 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.</p>
2018-1317 LFI 2019	156 Div V	Aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels.	Rapport non remis

2018-1317 LFI 2019	242 Div II	Cet article a été réécrit par l'article 137 de la LFI 2021, et prévoit une remise du bilan de l'expérimentation du CFU au Parlement en 2023.	La mise en œuvre de l'expérimentation du compte financier unique prévue par l'article 242 de la loi de finances pour 2019 a été décalée d'un an par l'article 137 de la loi de finances pour 2021. En conséquence, le 2 de l'article 137 repousse la clôture de l'expérimentation, le rapport transmis au Parlement en tirant le bilan devant être transmis au plus tard le 15 novembre 2023.
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	1	Création d'une taxe sur les services numériques - Exclusion des services d'intermédiation.	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.
2019-759 Taxe services numériques et baisse IS	2	Remise d'un rapport au Parlement sur la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne.	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.



2020-1721 2021	LFI	82 Div XIII.	Le Gouvernement remet au Parlement avant le 1 <sup>er</sup> 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.	La non remise des deux rapports prévus par la division XIII de l'article 82 est d'autant plus étonnante qu'ils sont issus d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale sur la proposition du Gouvernement lui-même
2020-1721 2021	LFI	82 Div XIII.	Avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2022, le Gouvernement remet au Parlement 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.	idem
2020-1721 2021	LFI	133 Div V.	Rapport sur l'application de la règle d'évaluation des quais et terre-pleins portuaires instituée au I du présent article.	Délai au 1 <sup>er</sup> septembre 2024
2020-1721 2021	LFI	193 Div II.	Rapport rendant compte de l'exercice par l'autorité du contrôle prudentiel et de résolution de ses missions et de ses moyens.	Rapport non remis
2020-1721 2021	LFI	199 Div II.	Avant le 30 septembre 2023, le Gouvernement remet au Parlement un 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.	Le rapport n'a pas été remis, mais un rapport sur ce sujet exact a déjà été rendu en octobre 2020.
2020-1721 2021	LFI	224 Div III.-B.	Six mois avant la fin de l'expérimentation prévue au A du présent III, le Gouvernement présente au Parlement un rapport d'évaluation établissant des propositions de prorogation ou d'arrêt du dispositif.	Le rapport doit être remis en avril 2024.

2020-1721 LFI 2021	244 Div IV	La mise en œuvre des obligations mentionnées au I du présent article fait l'objet d'un rapport d'étape du Gouvernement au Parlement, remis préalablement au dépôt du projet de loi de finances pour 2022, et d'un rapport final remis préalablement au dépôt du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022. (1 <sup>er</sup> rapport)	Rapport non remis
2020-1721 LFI 2021	244 Div IV	La mise en œuvre des obligations mentionnées au I du présent article fait l'objet d'un rapport d'étape du Gouvernement au Parlement, remis préalablement au dépôt du projet de loi de finances pour 2022, et d'un rapport final remis préalablement au dépôt du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022. (2 <sup>ème</sup> rapport)	Rapport non remis
2020-1721 LFI 2021	260	Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport dressant un 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.	Rapport non remis
2020-1721 LFI 2021	262	Le Gouvernement remet un rapport au Parlement, au plus tard le 1 <sup>er</sup> juin 2021, 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 ».	Rapport non remis

---

2020-1721 LFI 2021	265	Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un 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.	Rapport non remis
-----------------------	-----	--	-------------------

## **2. Un nombre d'habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance en baisse**

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 2021-2022, seule la loi de finances pour 2022 a habilité le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance.**

**À l'issue du dernier bilan d'application des lois, 30 ordonnances n'étaient pas ratifiées.** Parmi ces dernières, huit 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, 4 ordonnances ont été publiées. Parmi les 34 ordonnances faisant l'objet d'un suivi, aucune n'a été ratifiée et une est devenue caduque.

### *a) Quatre habilitations pour la session 2021-2022*

Les quatre habilitations sont contenues dans la loi de finances pour 2022. Seules 3 ordonnances ont été prises sur le fondement de ces habilitations. Ainsi, une des ordonnances, dont le délai d'habilitation n'est pas échu, est toujours en attente d'adoption.

**Tableau récapitulatif des ordonnances de la session 2021-2022**

Article	Objet	Mesure prise	Référence de la mesure
96	Le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour permettre une prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, pour une durée maximale de vingt ans, des coûts résultant des investissements nécessaires et des déficits d'exploitation associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables.	oui	Ordonnance n° 2022-887 du 14 juin 2022 portant prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables
128	Habilitation à poursuivre la recodification par ordonnance des impositions sur les biens et services	non	
151	Cet article autorise le gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant, afin de tenir compte de la situation sanitaire et de ses conséquences, de limiter les fins et les ruptures de contrats de travail, d'atténuer les effets de la baisse d'activité et de favoriser et d'accompagner la reprise d'activité, l'adaptation des dispositions relatives à l'activité réduite pour le maintien en emploi.	oui	Ordonnance n° 2022-543 du 13 avril 2022 portant adaptation des dispositions relatives à l'activité réduite pour le maintien en emploi

168	<p>L'article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance afin :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- d'instaurer un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics qui mettra fin au régime dual distinguant la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics, et la sanction des infractions aux règles en matière de finances publiques, commises par l'ensemble des agents publics, devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;</li><li>- de définir un nouveau régime d'infractions financières ainsi que les sanctions applicables ;</li><li>- d'instaurer une organisation juridictionnelle unique et les règles procédurales permettant de garantir les droits des justiciables et la célérité des procédures. Il s'agira, en première instance, d'une chambre au sein de la Cour des comptes incluant des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes ; d'une cour d'appel financière, au format proche de la CDBF incluant deux personnalités qualifiées, et, en cassation, du Conseil d'État ;</li><li>- d'adopter diverses mesures de coordination et d'adaptation, notamment Outre-mer.</li></ul>	oui	Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics
-----	---	-----	--

*b) Une habilitation en stock ayant donné lieu à une ordonnance*

Une habilitation à légiférer par ordonnance sur le fondement de la loi de finance pour 2021 restait en stock. Cette dernière a donné lieu à une ordonnance.

**Tableau récapitulatif des ordonnances du stock**

Article	Objet	Référence de la mesure
155 Div. V	<p>Cette ordonnance, dont le périmètre est très large, répond à plusieurs objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- regrouper les dispositions régissant les taxes précitées au sein du code général des impôts (CGI) et du livre des procédures fiscales (LPF).</li><li>- aménager ces dispositions pour faciliter la gestion de ces impositions par la direction générale des finances publiques, simplifier les procédures pour les redevables et les collectivités, améliorer l'efficacité du contrôle et du recouvrement.</li><li>- assurer l'établissement et la perception de la RAP et de la TCB dans les mêmes conditions que celles prévues par la TAM.</li><li>- aménager et modifier les dispositions législatives permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs précédents.</li></ul>	Ordonnance n° 2022-883 du 14 juin 2022 relative au transfert à la direction générale des finances publiques de la gestion de la taxe d'aménagement et de la part logement de la redevance d'archéologie préventive

*c) La ratification des ordonnances des sessions précédentes*

**À l'issue du précédent contrôle, 30 ordonnances étaient en attente de ratification.** Elles étaient prévues par sept lois relevant du champ de compétence de la commission des finances examinées entre 2015 et 2020. Aucune n'a été ratifiée, les projets de lois de ratification étant restés, jusqu'au 31 mars 2023, au stade du dépôt devant l'une ou l'autre assemblée. Une ordonnance n'a cependant pas fait l'objet d'un projet de loi de ratification et est donc devenue caduque.

### **Une ordonnance devenue caduque sans conséquences pour le droit positif**

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 n'a pas fait l'objet d'un texte de ratification.

Elle avait fait l'objet d'une ratification par voie d'amendement à la LFI 2022 mais cette disposition a été déclarée non conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021.

En l'absence de projet de loi de ratification déposé dans les temps, cette ordonnance est devenue caduque.

Cependant, ses dispositions ont directement été reprises dans l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2022, assurant la continuité de ces dernières.

Cette ordonnance interroge ainsi sur le recours de plus en plus fréquent aux ordonnances puisque l'adoption de ses dispositions dans une loi de finances, par le biais d'un amendement de la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale, montre bien que celles-ci pouvaient résulter d'une procédure parlementaire classique et qu'il n'y avait pas de nécessité à recourir à une ordonnance.

Sur les 3 ordonnances de la session, 2 ont fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification. Cependant, l'ordonnance n° 2022-887 du 14 juin 2022 portant prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables n'a pas encore fait l'objet d'une loi de ratification.





**COMMISSION DES LOIS**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>463</b>
<b>A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>468</b>
1. <i>Un taux d'application des lois insuffisant, Le tiers des mesures prévues restant en attente de publication.....</i>	<i>468</i>
2. <i>Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le Gouvernement, À l'exception de celles prévues par les lois relatives À la gestion de la crise sanitaire .....</i>	<i>482</i>
3. <i>Un recours toujours marqué aux ordonnances.....</i>	<i>483</i>
4. <i>Un nombre d'autres travaux législatifs et de contrôle en augmentation .....</i>	<i>484</i>
<b>B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>486</b>
<b>C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>543</b>



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 troisième 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 Mme 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 renouvellement<sup>1</sup>.

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<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022**, 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 2023**.

**Vingt lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 ont été envoyées au fond, à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné dix 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 également le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mercredi 3 mai 2023.

**Le bilan de l'application des 20 lois examinées par la commission des lois apparaît légèrement moins favorable cette année qu'il ne l'était l'an dernier. En effet, 50 % d'entre elles ne sont aujourd'hui pas entièrement applicables contre 29 % en 2020-2021. Toutefois, le pourcentage de mesures d'application attendues restant à prendre est équivalent (34 %).**

---

<sup>1</sup> Article 19 bis B du Règlement.

---

## A. PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### 1. Un taux d'application des lois insuffisant, Le tiers des mesures prévues restant en attente de publication

a) *Une activité de la commission des lois soutenue malgré la suspension des travaux en séance publique*

(1) Près d'une loi promulguée sur trois, hors conventions internationales, examinée par la commission des lois

Au cours de la période de référence, soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022, **20 lois examinées au fond par la commission des lois** ont été promulguées, un niveau en légère baisse par rapport à l'année précédente (24 lois promulguées avaient alors été examinées au fond par notre commission) du fait d'une suspension de quatre mois des travaux en séance publique.

#### **Liste des 20 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 et examinées au fond par la commission des lois**

1. Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce ;
2. Loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire ;
3. 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 ;
4. Loi n° 2021-1576 du 7 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie ;
5. Loi n° 2021-1728 organique du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
6. Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ;
7. Loi n° 2022-46 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique ;
8. Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure ;
9. Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne ;
10. Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit ;

11. Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante ;
12. 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 ;
13. Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption ;
14. Loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art ;
15. Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation ;
16. Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte ;
17. Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ;
18. Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 ;
19. Loi n° 2022-1137 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
20. Loi n° 2022-1159 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 est légèrement **inférieur à la moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à 21,6 lois par année parlementaire depuis 2007-2008.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire  
et examinées au fond par la commission des lois**

	2021- 2022	2020- 2021	2019- 2020	2018- 2019	2017- 2018	2016- 2017	2015- 2016
Nombre de lois	20	24	23	19	19	24	30

	2014- 2015	2013- 2014	2012- 2013	2011- 2012 <sup>(1)</sup>	2010- 2011 <sup>(2)</sup>	2009- 2010	2008- 2009	2007- 2008
Nombre de lois	18	27	14	24	23	23	15	22

<sup>(1)</sup> entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

<sup>(2)</sup> entre le 1<sup>er</sup> 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 31 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022, 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, 55 % en 2019-2020 et 47 % en 2020-2021).

Outre les **20 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 2021-2022, **11 autres textes** :

- **1 proposition de loi** ayant donné lieu à une **loi promulguée ultérieurement** ;

- **3 propositions de loi** qui ont été **rejetées en séance publique** ;

- **1 proposition de loi** retirée de l'ordre du jour de la séance publique ;

- **5 propositions de loi** en instance d'examen à l'Assemblée nationale ;

- **1 proposition de loi** rejetée par l'Assemblée nationale.

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, **31 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2021-2022** alors que celle-ci a été marquée par quatre mois de suspension de travaux en séance publique.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des propositions de loi examinées au fond par la commission des lois mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de l'année parlementaire 2021-2022.

---

<sup>1</sup> 20 lois sur les 64 promulguées au cours de la période.



---

**1 proposition de loi examinée par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022  
et ayant donné lieu à une loi promulguée ultérieurement**

- Loi n° 2022-1348 du 24 octobre 2022 visant à actualiser le régime de réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce (*adoptée par le Sénat le 13 octobre 2022*).

**3 propositions de loi examinées par la commission entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021  
et le 30 septembre 2022 et ayant été rejetées en séance publique**

- Proposition de loi relative à la commémoration de la répression d'Algériens le 17 octobre 1961 et les jours suivants (*rejetée en commission le 1<sup>er</sup> décembre 2021 et rejetée en séance publique le 9 décembre 2021*) ;
- Proposition de loi pour un nouveau pacte de citoyenneté avec la jeunesse par le vote à 16 ans, l'enseignement et l'engagement (*rejetée en commission le 1<sup>er</sup> décembre 2021 et rejetée en séance publique le 9 décembre 2021*) ;
- Proposition de loi tendant à sécuriser l'intégration des jeunes majeurs étrangers pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (*rejetée en commission le 6 octobre 2021 et rejetée en séance publique le 13 octobre 2021*).

**1 proposition de loi examinée par la commission entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021  
et le 30 septembre 2022 et retirée de l'ordre du jour de la séance publique**

- Proposition de loi relative au port du casque à vélo et dans le cadre d'autres moyens de transport (*rejetée en commission le 5 janvier 2022 et retirée de l'ordre du jour de la séance publique*).

**5 propositions de loi examinées par la commission des lois entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et  
le 30 septembre 2022 et en instance d'examen à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi organique visant à garantir la qualité du débat démocratique et à améliorer les conditions sanitaires d'organisation de l'élection présidentielle dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 (*adoptée par le Sénat le 25 février 2022*) ;
- Proposition de loi visant à améliorer les conditions sanitaires d'organisation des élections législatives dans le contexte lié à l'épidémie de covid-19 (*adoptée par le Sénat le 25 février 2022*) ;

- Proposition de loi visant à mettre l'administration au service des usagers (*adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021*) ;

- Proposition de loi garantissant le respect des principes de la démocratie représentative et de l'État de droit en cas de législation par ordonnance (*adoptée par le Sénat le 4 novembre 2021*) ;

- Proposition de loi tendant à reconnaître aux membres de l'Assemblée nationale et du Sénat un intérêt à agir en matière de recours pour excès de pouvoir (*adoptée par le Sénat le 14 octobre 2021*).

**1 proposition de loi examinée par la commission entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 et ayant été rejetée par l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi organique favorisant l'implantation locale des parlementaires (*adoptée par le Sénat le 12 octobre 2021 et rejetée par l'Assemblée nationale le 26 novembre 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 20 lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées en 2021-2022 comportaient **au total 581 articles** (445 articles en 2020-2021) alors qu'**au stade du dépôt**, le nombre total d'articles s'élevait à **259** (202 en 2020-2021). 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 équivalent en 2020-2021).

(2) Une augmentation des lois d'origine parlementaire dans les lois promulguées

Sur les 20 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et renvoyées au fond à la commission des lois, **11 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 55 %**. Cela renoue **avec la tendance observée entre 2015 et 2020** de revalorisation du Parlement (la part des lois d'origine parlementaire était de 48 % en 2019-2020, de 63 % en 2018-2019, de 42 % en 2017-2018, de 50 % en 2016-2017 et de 60 % en 2015-2016).

Ce taux satisfaisant doit toutefois être relativisé, compte tenu de la baisse concomitante du nombre de projets de lois déposés, en raison d'une suspension de quatre mois des travaux en séance publique liée à la tenue des élections présidentielle et législatives.

En outre, même si la part des **lois d'origine sénatoriale** dans le total des lois d'origine parlementaire, soit 36 %, augmente légèrement par rapport à l'an dernier (28 % sur l'année parlementaire 2020-2021), ces lois restent **peu nombreuses en valeur absolue : 4 en 2021-2022** et 2 en 2019-2020.

**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**

<b>Période de référence des lois promulguées</b>	<b>Nombre de lois d'origine parlementaire</b>	<b>Part des lois d'origine parlementaire</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2022	11	55 %
1 <sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021	7	27 %
1 <sup>er</sup> octobre 2019 au 30 septembre 2020	11	48 %
1 <sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2019	12	63 %
1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018	8	42 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	50 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %

<b>Liste des 11 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et envoyées au fond à la commission des lois</b>	<b>Assemblée d'origine de la proposition de loi</b>
Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce	Sénat
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	Assemblée nationale
Loi n° 2021-1576 du 7 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie	Sénat
Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne	Assemblée nationale
Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit	Sénat
Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption	Assemblée nationale

Liste des 11 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art	Sénat
Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation	Assemblée nationale
Loi n° 2022-400 du 21 mars 2022 organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte	Assemblée nationale
Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte	Assemblée nationale
Loi n° 2022-1159 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne	Assemblée nationale

(3) Un recours toujours marqué à la procédure accélérée

Sur les 20 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et envoyées au fond à la commission des lois, **17 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 85 %** contre 91,7 % l'année passée qui avait été marquée par la multiplication des textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire.

Cela concerne la **totalité des 9 projets de loi examinés**, ce qui devient, au fil des ans, la norme. **73 % des propositions de loi** (8 sur 11), dont 100 % des lois issues d'initiative de députés (7 lois) et 25 % des lois issues d'initiatives sénatoriales (1 sur 4), ont fait l'objet de la **procédure accélérée**.

Malgré la réduction, en nombre et en proportion, des lois promulguées ayant pour origine un projet de loi, le taux de recours à la procédure accélérée reste particulièrement élevé en 2021-2022, ce qui montre que cette procédure s'est imposée comme le mode normal d'adoption des lois.

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 :

<b>Période de référence des lois promulguées</b>	<b>Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2022	85 %
1 <sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021	92 %
1 <sup>er</sup> octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 <sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2019	58 %
1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

La période se caractérise donc par **des délais imposés au Parlement pour se prononcer resserrés**. Ainsi, **un tiers** des projets de loi adoptés ont été **examinés en moins d'un mois**.

**En moyenne, la navette parlementaire** sur les 17 textes examinés en **procédure accélérée** par la commission des lois en 2021-2022 **s'est achevée en 7 mois**, 220 jours plus précisément (119 jours en 2020-2021 en raison notamment de 5 projets de loi consécutifs à la situation sanitaire examinés en moins d'un mois pour chacun d'entre eux).

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 maintenir à ce niveau**, 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 identique à l'année précédente et un tiers des mesures attendues toujours en attente*

(1) Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

(a) La moitié des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables

Sur les 20 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et examinées au fond par la commission des lois, **5 étaient d'application directe**, 5 sont **devenues pleinement applicables** au cours de la période de référence, 7 l'étaient **partiellement** au 31 mars 2023 et **3 lois** demeuraient **entièrement inapplicables**.

**Au 31 mars 2023, 10 lois sur les 20 promulguées étaient donc entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % -, et 10 (soit 50 %) 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 est le plus élevé jamais observé depuis l'année parlementaire 2011-2012.**

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 <sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2022	50 % (10 lois sur 20)
1 <sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021	29 % (7 lois sur 24)
1 <sup>er</sup> octobre 2019 au 30 septembre 2020	26 % (6 lois sur 23)
1 <sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2019	21 % (4 lois sur 19)
1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 <sup>er</sup> 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 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

(b) Un tiers des mesures attendues toujours non prises

Au 31 mars 2023, **72 des 211 mesures d'application prévues** par les 20 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 et envoyées au fond à la commission des lois **n'avaient pas été prises**, (en 2020-2021 cela concernait 46 des 136 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 %, soit un taux équivalent à celui constaté l'an dernier.**

**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 <sup>er</sup> octobre 2021 au 30 septembre 2022	66 %
1 <sup>er</sup> octobre 2020 au 30 septembre 2021	66 %
1 <sup>er</sup> octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 <sup>er</sup> octobre 2018 au 30 septembre 2019	49 %
1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

On soulignera néanmoins que **sur les 90 mesures attendues** pour 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, **seules 48 avaient été prises** au 31 mars 2023 et que **sur les 11 mesures attendues** pour la loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure, **5 mesures avaient été prises** à cette même date du 31 mars 2023.

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 tendancielle des délais de parution des mesures d'application prévues, bien que ceux de cette année soient moins satisfaisants que l'an dernier**. En effet, 43,5 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, contre 75 % en 2020-2021, et **92,1 % des mesures prises l'ont été moins d'un an après la promulgation de la loi** contre 99 % sur la période précédente. **En moyenne, les mesures réglementaires attendues en 2021-2022 et prises, l'ont été dans un délai de 6 mois et 6 jours, ce qui est équivalent au délai moyen constaté sur la période 2020-2021.**

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application prises, hors rapports, prévues par les lois promulguées en 2021-2022 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<sup>er</sup> octobre 2021  
et le 30 septembre 2022 (à l'exclusion des rapports)**

<b>Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
Inférieur ou égal à six mois	60	43,5 %
De plus de six mois à un an	67	48,6 %
De plus d'un an à 2 ans	11	7,9 %
Total	138	100 %

**Ces chiffres, en apparence satisfaisants, sont cependant modérés par le fait que seules 138 des 211 mesures attendues étaient prises au 31 mars 2023. Dès lors c'est 28,4 % des mesures attendues qui ont été prises en moins de six mois, et 60,2 % 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 (205 mesures sur 211 au total) ont été prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée**, cette procédure ayant été appliquée pour 17 des 20 lois promulguées lors de la session. Dès lors, le taux



d'application pour les **lois examinées en procédure accélérée**, qui est de **65 % des mesures prévues**, est quasi identique au taux global d'application (66 %).

Contrairement aux années précédentes, **l'écart avec les autres commissions est négligeable** puisque le taux global de mise en application des mesures réglementaires prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée est de 63 % (contre 55 % l'année dernière, soit 12 points de moins que le taux observé pour les seuls textes relevant de la commission des lois). 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 65 %.

**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 :	205	409
Mises en application	134	258
À mettre en application	71	151
<b>Taux de mise en application</b>	<b>65 %</b>	<b>63 %</b>

**Le délai de parution des mesures prévues et effectivement prises pour les lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée est moins satisfaisant que l'année passée.** Alors que 99 % des mesures concernées avaient été publiées dans les 12 mois suivant la promulgation de la loi au cours de la session 2020-2021, ce taux n'est que de **92 % pour la session 2021-2022**. Au demeurant, **35 % des mesures prévues n'étaient toujours pas prises au 31 mars 2023, date de fin de la période de référence.**

**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<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022 (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	60	45,1 %
De plus de six mois à un an	62	46,6 %
De plus d'un an à deux ans	11	8,3 %
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>100 %</b>

(3) Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Sur les **11 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 et envoyées au fond à la commission des lois, **5** sont **d'application directe**, **1** est devenue **entièrement applicable** à l'issue de la période de référence, **3** sont **partiellement mises en application**, et **2** ne sont **pas applicables**.

Le tableau ci-après présente les **délais** de mise en application des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 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<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022**  
(à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	9	26 %
De plus de six mois à un an	19	54 %
De plus d'un an à deux ans	7	20 %
Total	35	100 %

**20 % des mesures effectivement prises l'ont été dans des délais supérieurs à un an**, ce qui témoigne d'une dégradation par rapport à la session précédente où toutes les mesures effectivement prises l'avaient été dans des délais raisonnables.

Toutefois, **le taux de mise en application des dispositions prévues concernant les lois d'origine parlementaire est bien meilleur que celui de la session précédente, de l'ordre de 66 % contre 52 % en 2020-2021**. Il est supérieur de 10 points au taux observé pour l'ensemble des commissions.

**Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions prévues concernant les lois d'origine parlementaire promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2021 et le 30 septembre 2022**  
(à l'exclusion des rapports)

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	53	165
Mises en application	35	92
À mettre en application	18	73
<b>Taux de mise en application</b>	<b>66 %</b>	<b>56 %</b>

(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 20 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2021-2022 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 disparate en fonction de l'origine de la mesure : **59 %** des mesures d'application introduites par un **amendement du Gouvernement** ont été **prises, 56 %** lorsqu'elles émanaient du **Sénat** et **72 %** lorsqu'elles émanaient de **l'Assemblée nationale**. Par comparaison, le taux est de 73 % pour les mesures issues du texte initial.

Ces résultats confirment la **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, les taux de 47 % pour l'année parlementaire 2020-2021 et de 59 % pour l'année parlementaire 2021-2022 peuvent surprendre. Cela pourrait s'expliquer par **le nombre total des mesures à prendre en application des lois relevant de la commission des lois qui est en hausse par rapport à l'an passé** : 211 mesures attendues en 2021-2022 contre 136 mesures en 2020-2021, principalement du fait 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 qui prévoit, à elle seule, 90 mesures d'application**. Toutefois, cette hypothèse ne se vérifie pas à l'échelle de l'ensemble des lois promulguées sur la session puisque le nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire est en diminution, passant de 807 mesures en 2020-2021 à 649 en 2021-2022.

**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	51	24	22	33	9	139
Mesures restant à prendre	19	17	17	13	6	72
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>41</b>	<b>39</b>	<b>46</b>	<b>15</b>	<b>211</b>
% du total général	33 %	19 %	18 %	22 %	7 %	100 %
<b>Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine</b>	73 %	59 %	56 %	72 %	60 %	66 %

**2. Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le Gouvernement, À l'exception de celles prévues par les lois relatives À la gestion de la crise sanitaire**

Sur les **20 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2021-2022, **67 remises d'un rapport du Gouvernement au Parlement étaient prévues**. Ce nombre est sans commune mesure avec les celui des sessions précédentes : 18 en 2020-2021 et 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 2021-2022, **41 ont été remis à ce jour**. Ainsi, le taux de remise des rapports pour la commission s'élève cette année à **61 %**, soit 11 points de plus que l'année précédente. Ce taux, pour l'ensemble des commissions, n'est que de 36 % (22 % en 2020-2021).

Ce taux est en augmentation puisque la quasi-totalité des rapports au Parlement prévus dans le cadre des lois relatives à la gestion de la crise sanitaire a été publiée. Cependant, **plus d'un rapport sur trois n'est pas remis au Parlement, ce qui n'est pas satisfaisant et témoigne du fait que le Gouvernement demeure 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 approfondir certains sujets.

### 3. Un recours toujours marqué aux ordonnances

Face à la tendance des Gouvernements successifs à recourir aux ordonnances qui privent le Parlement d'une partie 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 2021-2022, on dénombre pour la commission des lois **6 lois** conférant au Gouvernement **16 habilitations** à légiférer par voie d'ordonnances. Treize habilitations ont été utilisées et ont donné lieu à la **publication de 13 ordonnances**.

	Habilitations prévues à légiférer par ordonnance	Habilitations utilisées à légiférer par ordonnance	Nombre d'ordonnances prises
Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire	4	4	4
Loi n° 2022-46 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique	1	0	0
Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure	1	1	1
Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante	2	2	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	7	5	5
Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption	1	1	1
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>13</b>

**Le nombre d'ordonnances publiées sur la période de référence est deux fois moins élevé que l'année parlementaire précédente** : les lois promulguées en 2020-2021 avaient donné lieu à la publication de 27 ordonnances contre 13 en 2021-2022.

---

**Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance revient à un niveau normal** (16 en 2021-2022 et 10 en 2020-2021 contre 66 en 2019-2020), l'année parlementaire 2019-2020 ayant été marquée par un grand nombre de lois liées à la crise sanitaire ouvrant de larges champs à l'exercice de la législation déléguée.

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 d'autres travaux législatifs et de contrôle en augmentation**

*a) Quatorze rapports d'information publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2021-2022*

**Quatorze rapports d'information** ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2021-2022, soit plus de deux fois plus que l'année précédente (six en 2020-2021), parmi lesquels :

- le rapport d'information n° 114 (2021-2022), intitulé « *Insécurité à Mayotte : conjurer le sentiment d'abandon des Mahorais* », de François-Noël Buffet, Stéphane Le Rudulier, Alain Marc et Thani Mohamed Soilihi, enregistré le 27 octobre 2021 ;

- le rapport d'information n° 297 (2021-2022), intitulé « *Panne des appels d'urgence : quels enseignements ?* », de Françoise Dumont, Loïc Hervé et Patrick Kanner pour la commission des lois, Patrick Chaize pour la commission des affaires économiques, Jean-Michel Houllégatte pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Marie-Pierre Richer pour la commission des affaires sociales et Jean Pierre Vogel pour la commission des finances, enregistré le 15 décembre 2021 ;

- le rapport n° 626 (2021-2022) intitulé « *Services de l'État et immigration : retrouver sens et efficacité* », de François-Noël Buffet, enregistré le 10 mai 2022 ;

- le rapport d'information n° 627 (2021-2022), intitulé « *La reconnaissance biométrique dans l'espace public : 30 propositions pour écarter le risque d'une société de surveillance* », de Marc-Philippe Daubresse, Arnaud de Belenet et Jérôme Durain, enregistré le 10 mai 2022 ;

- le rapport d'information n° 776 (2021-2022), intitulé « *Finale de la Ligue des Champions au Stade de France : un fiasco inévitable* », commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de François-Noël Buffet et Laurent Lafon, enregistré le 13 juillet 2022 ;

- le rapport d'information n° 831 (2021-2022), intitulé « *Avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie : rapport d'étape* », de François-Noël Buffet, Philippe Bas, Jean-Pierre Sueur et Hervé Marseille, enregistré le 27 juillet 2022 ;

- le rapport d'information n° 882 (2021-2022) intitulé « *La sécurité : un devoir pour les chasseurs, une attente de la société* », de Patrick Chaize, pour la commission des affaires économiques, enregistré le 14 septembre 2022 ;

- le rapport d'information n° 885 (2021-2022) intitulé « *Prévenir la délinquance des mineurs – éviter la récidive* », commun avec la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, de Muriel Jourda, Laurence Harribey, Céline Boulay-Espéronnier et Bernard Fialaire, enregistré le 21 septembre 2022.

Cette hausse du nombre de rapports d'information est liée à l'adoption, sous forme de rapports d'information et non d'avis budgétaires, de 6 rapports réalisés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

*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 2021-2022, la commission des lois a déposé **2 rapports pour avis dans le cadre du projet de loi 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** (avis n° 215 de Stéphane Le Rudulier, déposé le 3 novembre 2021) **et de la proposition de loi visant à combattre le harcèlement scolaire** (avis n° 310 de Jacqueline Eustache-Brinio, déposé le 5 janvier 2022).

Elle a également déposé **7 rapports pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022**. Il s'agit des tomes II, III, VI à IX et XI du rapport pour avis n° 169 (2021-2022), déposé le 18 novembre 2021, 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 2022**

Crédits	Rapporteurs pour avis	Tome N°
Immigration, asile et intégration	Muriel Jourda Philippe Bonnacarrère	II
Outre-mer	Thani Mohamed Soilihi	III
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

---

Relations avec les collectivités territoriales	Loïc Hervé	XI
--	------------	----

Enfin, la commission des lois a examiné **trois propositions de résolution** tendant à créer des commissions d'enquête et deux demandes d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête par la commission des affaires sociales.

***B. DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2021-2022 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS***

(1) Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce

Issue d'une initiative de Nathalie Goulet, sénateur de l'Orne, la loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 vise, à titre principal, à corriger une malfaçon héritée de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, en ce qu'elle a privé d'éligibilité les membres en exercice et anciens membres du tribunal de commerce concerné ou des tribunaux limitrophes.

L'article 1<sup>er</sup> rétablit l'éligibilité aux fonctions de juge du tribunal de commerce les juges en exercice, et anciens juges, dans le tribunal de commerce et les tribunaux limitrophes d'une part et, d'autre part, restaure l'inéligibilité des personnes condamnées pénalement pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs, frappées d'une peine complémentaire d'interdiction professionnelle ou sanctionnées civilement au titre de législations étrangères relatives à l'insolvabilité des entreprises, équivalentes à la législation française.

L'article 2 limite à cinq le nombre de mandats, successifs ou non, qu'une même personne peut exercer en tant que juge consulaire dans un même tribunal.

L'article 3 impose, notamment, aux anciens juges, pour être électeurs, d'avoir exercé leurs fonctions pendant au moins six années, de n'avoir pas été déclarés démissionnaires et de ne pas être frappés d'inéligibilité.

L'article 4 proroge le mandat des délégués consulaires élus au cours de l'année 2016 jusqu'au 31 décembre 2021.

**La loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce est d'application directe.**

(2) Loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire

Composée de quatorze articles, la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire poursuivait trois objectifs principaux :

- proroger l'ensemble des outils existants de lutte contre la crise sanitaire jusqu'au 31 juillet 2022, qu'il s'agisse de l'application du régime de gestion de la crise sanitaire comprenant la possibilité de conditionner l'accès à certains lieux à la présentation d'un passe sanitaire, des systèmes d'information créés pour



---

lutter contre l'épidémie, ou de la faculté pour le Gouvernement d'activer le régime de l'état d'urgence sanitaire ;

- faciliter le contrôle du respect de l'obligation vaccinale contre la covid-19 ;
- proroger plusieurs mesures d'accompagnement face aux conséquences de la crise sanitaire.

**1. Proroger et adapter les dispositifs de lutte contre la crise sanitaire jusqu'au 31 juillet 2021**

*a. Proroger l'application du régime de gestion de la crise sanitaire, du passe sanitaire et de l'état d'urgence sanitaire (articles 1<sup>er</sup> et 2)*

En raison, à la date de l'examen du projet de loi, du contexte sanitaire encore incertain, du risque de voir émerger un nouveau variant et de l'approche des élections présidentielles rendant plus difficile la réunion du Parlement pendant le deuxième trimestre de l'année 2022, la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 *portant diverses dispositions de vigilance sanitaire*, a **maintenu la possibilité pour le Gouvernement d'activer les outils existants de gestion de l'épidémie afin de pouvoir réagir à toute nouvelle dégradation de la situation sanitaire jusqu'au 31 juillet 2022.**

Les outils concernés étaient au nombre de trois.

**Le régime de gestion de la crise sanitaire**, tout d'abord. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juin 2021, ce régime permettait au Premier ministre, par décret pris sur le rapport du ministre de la Santé, de prendre des mesures relatives aux déplacements, à l'ouverture et à l'accès aux établissements recevant du public et aux rassemblements de personnes. Alors que sans intervention du législateur ce régime aurait dû s'éteindre le 15 novembre 2021, **son application a été prolongée jusqu'au 31 juillet 2022.**

**Le passe sanitaire ensuite.** Initialement institué pour les grands rassemblements de personnes par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire puis élargi par la loi n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire, cet outil permettait au Gouvernement de conditionner l'accès à certains lieux, établissements ou événements à la présentation d'une preuve de vaccination, d'un examen ne concluant pas à une contamination par la covid-19 ou d'un certificat de rétablissement à la suite d'une contamination par le virus. De la même manière, cet outil n'aurait plus pu être utilisé à compter du 15 novembre 2021 sans intervention du législateur. Il a également été **prolongé jusqu'au 31 juillet 2022.**

**Le régime de l'état d'urgence sanitaire, enfin.** Issu de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, ce régime, activé par décret en conseil des ministres pris sur le rapport du ministre de la Santé, attribuait au Gouvernement des prérogatives exceptionnelles pour faire face à une catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Au moment de la discussion du projet de loi, ce régime était en vigueur sur les seuls territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Polynésie Française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de la Nouvelle-Calédonie jusqu'au 15 novembre 2021, et ne pouvait être appliqué que jusqu'au 31 décembre 2021.

La loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 *portant diverses dispositions de vigilance sanitaire* a ainsi **repoussé la date de caducité de ce régime au 31 juillet 2022**, et en a **prolongé l'application concrète en Guyane et en Martinique**

**au 31 décembre 2021** – les autres territoires où il était en application ont donc été à nouveau régis par le régime de gestion de la crise sanitaire à compter du 15 novembre 2021.

*b. Mieux lutter contre la fraude au passe sanitaire (article 2)*

Par ailleurs, le législateur a décidé de **renforcer les sanctions contre la fraude au passe sanitaire**.

Les lois n° 2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire* et n° 2021-1040 du 5 août 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire avaient créé un **ensemble de sanctions pour encadrer la mise en œuvre du passe sanitaire**, tant à l'égard des exploitants ne contrôlant pas la présentation d'un passe sanitaire qu'aux personnes refusant de présenter le document ou présentant un document frauduleux.

Dans la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, le législateur a souhaité **clarifier la gradation entre la présentation d'un passe appartenant à autrui et l'établissement, l'utilisation, la transmission et la proposition d'un passe frauduleux**, en prévoyant un **double niveau d'incrimination** :

- la **transmission d'un passe sanitaire authentique à un tiers** est restée sanctionnée, tout comme le fait d'entrer dans un lieu sans passe sanitaire ou avec un passe sanitaire appartenant à autrui, d'une contravention de la quatrième classe, de la cinquième classe en cas de récidive, et de six mois d'emprisonnement et 3 750 € d'amende si la violation était verbalisée à plus de trois reprises dans un délai de 30 jours ;
- le fait **d'utiliser, d'établir, de transmettre ou de proposer un faux passe sanitaire** est devenu sanctionné d'une peine de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

*c. Renforcer l'information du Parlement (article 3)*

Le législateur, afin de préserver l'information du Parlement pour qu'il puisse exercer sa mission constitutionnelle de contrôle du Gouvernement dans cette période particulière, a prolongé jusqu'au 31 juillet 2022 l'obligation pour le Gouvernement de remettre au Parlement une évaluation de l'impact économique de l'application du passe sanitaire, tout en modifiant sa fréquence : d'hebdomadaire, le rapport est devenu mensuel.

Ces rapports ont été dûment rendus.

## 2. La stratégie suivie par le Gouvernement dans l'application des mesures de police sanitaire

### a. Les principales mesures de police sanitaire prises sur le fondement des régimes de lutte contre la crise sanitaire entre le 10 novembre 2021 et le 22 janvier 2022

Le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> 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 covid-19. Modifié à de nombreuses reprises, il a servi de base juridique aux évolutions de la politique de lutte contre la covid-19. **Entre le 10 novembre 2021**, date de promulgation de la loi n° 2021-1465 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, **et le 22 janvier 2022**, date de promulgation de la loi n° 2022-46 renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique, **ce décret a été modifié à seize reprises. L'arrivée de l'automne puis de l'hiver a en effet donné lieu à une forte reprise épidémique due au variant Delta**, avant que n'apparaisse un nouveau variant dénommé Omicron.

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 deux étapes principales.

Le pouvoir réglementaire a d'abord tenté d'endiguer l'arrivée du variant Omicron sur le territoire national par la limitation des déplacements internationaux. C'est ainsi que le décret n° 2021-1527 a en premier lieu interdit tout déplacement en provenance d'Afrique du Sud, du Botswana, d'Eswatini, du Lesotho, du Mozambique, de Namibie ou du Zimbabwe, pays où le variant Omicron est apparu et s'est diffusé, à compter de son entrée en vigueur le 26 novembre 2021 jusqu'au 29 novembre, avant que cette date ne soit portée au 1<sup>er</sup> décembre par le décret n° 2021-1533 puis au 4 décembre par le décret n° 2021-1546. Cette interdiction a ensuite été remplacée, à compter du 4 décembre 2021 (décret n° 2021-1568) par la nécessité de présenter :

- un test négatif et de justifier d'un motif impérieux pour les déplacements en provenance de ces pays et d'Île Maurice, du Malawi et de Zambie ;
- un passe sanitaire pour tous les déplacements en provenance d'un pays de l'Union européenne, d'Andorre, d'Islande, du Liechtenstein, de Monaco, de la Norvège, de Saint-Marin, du Saint-Siège ou de la Suisse ;
- un test négatif pour les déplacements en provenance du Royaume-Uni ;
- et un test négatif pour tous les autres déplacements internationaux à destination du territoire national.

Les déplacements en provenance du Royaume-Uni n'ont ensuite été possibles que s'ils se fondaient sur un motif impérieux<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-1671 du 16 décembre 2021 modifiant le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

**Une fois le variant Omicron installé sur le territoire français, le Gouvernement a dû modifier sa stratégie.** Le Gouvernement a ainsi rapidement annoncé, dès le 17 décembre 2021, un nouveau projet de loi pour transformer le passe sanitaire en un passe vaccinal. Dans l'attente, et afin de **mettre l'accent sur la campagne vaccinale et de limiter les interactions avant le vote de ce nouveau projet de loi**, les salles de danse ont été à nouveau fermées par le décret n° 2021-1585 du 7 décembre 2021 puis le décret n° 2021-1957 du 31 décembre 2021 a réduit le délai pour effectuer la dose de rappel de 5 à 4 mois, interdit de manger et de boire dans les théâtres, les cinémas et les transports, et rétabli les jauges pour les événements accueillant du public à 2 000 personnes accueillies en intérieur et 5 000 en extérieur.

*b. Le maintien de l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires ultramarins*

Parallèlement, **la situation particulière dans les territoires ultramarins a conduit le Gouvernement à y maintenir en vigueur le régime de l'état d'urgence sanitaire.**

Comme exposé précédemment, la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire a **prolongé l'application de ce régime en Guyane et en Martinique jusqu'au 31 décembre 2021** – les autres territoires où il était en application ont donc été à nouveau régis par le régime de gestion de la crise sanitaire à compter du 15 novembre 2021.

L'état d'urgence sanitaire a ensuite été **déclaré** par le décret n° 2021-1828 du 27 décembre 2021 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République **sur le territoire de La Réunion, à compter du 28 décembre 2021, et de la Martinique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.** La déclaration de l'activation de ce régime sur ce second territoire constitue en fait une prolongation, le Parlement étant simultanément saisi d'un projet de loi visant à proroger cet état d'urgence jusqu'au 31 mars 2022.

Le décret n° 2022-9 du 5 janvier 2022 déclarant l'état d'urgence sanitaire dans certains territoires de la République **déclarait ensuite ce régime, à compter du 6 janvier 2022, sur les territoires de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.**

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 a par la suite, d'une part, **prorogé l'état d'urgence sanitaire déclaré** sur les territoires de la Martinique, de La Réunion, de la Guadeloupe, de la Guyane, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin **jusqu'au 31 mars 2022 inclus** et, d'autre part, **prévu que si l'état d'urgence sanitaire était déclaré sur le territoire d'une autre collectivité ultramarine avant le 1<sup>er</sup> mars 2022, il serait applicable jusqu'au 31 mars 2022 inclus.**

Le décret n° 2022-107 du 2 février 2022 a ensuite **déclaré l'état d'urgence sanitaire en Nouvelle Calédonie** à compter du 3 février 2022, celui-ci étant, en application de la loi n° 2022-46 précitée, applicable jusqu'au 31 mars 2022.

**Un mois plus tard, le 2 mars 2022, il était mis fin en Guyane et à Mayotte à l'état d'urgence** par le décret n° 2022-303 du 2 mars 2022 mettant fin à l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte – **après près de trois ans d'application de ce régime**

---

sur le territoire guyanais<sup>1</sup>. Le 31 mars 2022, enfin, l'état d'urgence sanitaire était levé sur l'ensemble du territoire français.

**3. Proroger plusieurs mesures d'accompagnement et d'adaptation pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire**

*a. Proroger les systèmes d'information créés pour lutter contre la covid-19 et permettre leur extension en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie*

En cohérence avec la prolongation des outils de lutte contre la covid-19, le législateur a également **prolongé jusqu'au 31 juillet 2022 la durée du système d'information national de dépistage (SI-DEP) et du traitement Contact Covid**, qui sont les deux systèmes d'information créés à titre temporaire pour lutter contre l'épidémie de covid-19 (article 6).

Le législateur a également, par l'adoption de l'article 7 de la loi, **permis à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie de se doter de systèmes d'information comparables** en les autorisant à déroger au secret médical pour ce faire.

L'article 8 de la loi a quant à lui prévu que **les dispositifs utilisés par les pharmaciens pour faciliter la saisie des résultats de dépistage dans le système d'information SI-DEP devrait répondre à des spécifications fixées par arrêté du ministre de la Santé**. La fourniture et l'utilisation de dispositifs qui ne respectant pas ces spécifications seraient punies de cinq ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende.

Le législateur a enfin, contre l'avis du Sénat, tenté de créer un traitement de données spécifique pour les établissements d'enseignement scolaire permettant aux directeurs de ces établissements de connaître le statut virologique et vaccinal de leurs élèves, ainsi que leur statut de cas-contact. Ils auraient également eu la possibilité de procéder à des traitements locaux pour faciliter l'accès aux campagnes de vaccination et prévenir les risques de propagation du virus (article 9). **Ce dispositif a cependant été censuré** par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, le Conseil considérant qu'il portait une atteinte disproportionnée au droit au respect de la vie privée.

*b. Permettre un meilleur contrôle de l'obligation vaccinale des soignants*

Par l'article 4 de la loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire, le législateur a choisi **d'alléger les dispositions légales relatives aux modalités de contrôle du respect de l'obligation vaccinale contre la covid-19 afin de ménager au Gouvernement une plus grande souplesse dans la définition de la mise en œuvre pratique de ce contrôle**, en prévoyant dans la

---

<sup>1</sup> L'état d'urgence sanitaire y avait été déclaré par l'article 4 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, prorogé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 sur ce territoire spécifiquement par l'article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, puis déclaré à nouveau par le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 et prorogé sans interruption depuis.

---

loi uniquement la répartition des responsabilités entre employeurs, responsables d'établissements de formation et ARS dans la mise en œuvre du contrôle des différentes catégories de personnes soumises à l'obligation vaccinale.

Le décret n° 2021-1670 du 16 décembre 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 a en conséquence prévu les modalités nécessaires pour permettre aux employeurs des personnes exerçant leur activité dans le secteur de la santé et médico-social et soumises à l'obligation vaccinale d'accéder au statut vaccinal de ces personnes.

L'article 4 a également procédé à un alignement du *quantum des peines applicables en cas d'usage de faux justificatifs de vaccination* sur celui prévu en cas d'établissement de faux passes sanitaires, relevé à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

*c. Proroger plusieurs mesures d'accompagnement et d'adaptation pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire*

La loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire comportait **plusieurs mesures d'accompagnement et d'assouplissement pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire**. Peuvent ainsi être cités :

- l'article 10, qui a prolongé les dispositifs liés à **l'activité partielle**, les règles d'utilisation des sommes collectées par les organismes de gestion collective au profit des titulaires de **droits d'auteur et de droits voisins**, ainsi que les **modalités dérogatoires de fonctionnement des organes délibérants des collectivités territoriales** ;
- l'article 11, qui a permis de conserver jusqu'au 31 octobre 2022 la possibilité, offerte par l'ordonnance n° 2020-1694 du 24 décembre 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19, d'apporter des **adaptations aux modalités d'accès aux formations de l'enseignement supérieur et de délivrance des diplômes** ;
- l'article 12, qui a prévu que pour la tenue de la prochaine **élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger**, le mandataire devrait jouir de ses droits électoraux et être inscrit dans la même circonscription électorale pour l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger que le mandant - et non pas sur la même liste électorale ;
- l'article 13, qui a permis que les **conditions de versement de l'indemnité versée par l'employeur au salarié en complément des indemnités journalières de l'assurance maladie en cas d'arrêt de travail justifié par un certificat médical**, fixées de manière exceptionnelle par décret, soient prorogées jusqu'au 31 juillet 2022 ;
- et l'article 14, qui a prévu la **prorogation de la validité des titres de formation professionnelle maritime en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française**. Le décret n° 2021-1799 du 23 décembre 2021 portant modification du décret n° 2020-480 du 27 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière

---

d'encadrement des activités et professions maritimes et du décret n° 2015-723 du 24 juin 2015 relatif à la délivrance des titres de formation professionnelle maritime et aux conditions d'exercice de fonctions à bord des navires armés au commerce, à la plaisance, à la pêche et aux cultures marines a permis l'entrée en vigueur effective de cet article.

**La loi prévoyait également, contre l'avis du Sénat, d'habiliter le Gouvernement à adapter ou compléter par ordonnance, si nécessaire, le dispositif issu de la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2021 permettant de déroger par décret aux conditions de versement de l'indemnité complémentaire, d'adapter le régime de l'activité partielle de longue durée (APLD), ou de prendre des mesures relatives au fonctionnement des assemblées générales de copropriétaires. Ces habilitations à légiférer par ordonnances, supprimées par le Sénat, avait été rétablies par l'Assemblée nationale par des amendements d'origine parlementaire. Cette procédure d'adoption a été jugée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-828 DC du 9 novembre 2021, seul le Gouvernement pouvant demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances.**

**La loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire est entièrement applicable.**

- (3) 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

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021, dite « loi Matras », composée de 58 articles substantiellement modifiés lors de la navette parlementaire, constitue la dernière grande loi de sécurité civile, se plaçant dans la lignée de la loi de 1996 relative aux services d'incendie et de secours ou la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Ses objectifs principaux étaient de renforcer l'attractivité et la reconnaissance du métier de sapeur-pompier professionnel et du volontariat, de procéder à une clarification des fonctions et des compétences des acteurs de la sécurité civile, notamment vis-à-vis des autres professions du domaine du secours médical, et d'améliorer la prise en charge des appels d'urgence.

Sur les 58 articles que compte la loi, 33 sont d'application directe et 25 prévoient au moins une mesure d'application réglementaire.

Au 31 mars 2023, deux des cinq rapports demandés par le Parlement lui ont été transmis par le Gouvernement et **23 mesures d'application ont été publiées, sur les 33 prévues. La majorité des dispositions de cette loi sont ainsi applicables.**

### **I. Les principales dispositions de la loi**

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 est articulée autour de cinq titres.

- Le titre I<sup>er</sup> comporte les articles 1<sup>er</sup> à 20 et vise à « *consolider notre modèle de sécurité civile* ».

Les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 6 procèdent à **une redéfinition des opérations de secours et des compétences des services d'incendie et de secours**, sur la base desquelles est déterminée **la carence ambulancière**. Est ainsi prévue, au niveau législatif, une prise en

charge financière des interventions réalisées par les services d'incendie et de secours ne relevant pas de leurs compétences.

L'article 11 rend plus systématique l'élaboration de **plans intercommunaux et communaux de sauvegarde**, ayant vocation à « *préparer la réponse aux situations de crise* ». Dans le même esprit, l'article 15 consacre au niveau législatif les **contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels de menaces** (CoTTRiM), qui s'appliquent aux niveaux zonal et départemental.

L'article 12 **renforce le rôle du préfet de département en cas de crise** « *susceptible de dépasser la réponse courante des acteurs assurant ou concourant à la protection générale des populations ou à la satisfaction de ses besoins prioritaires* » en lui confiant explicitement **la direction des opérations**.

Les articles 13 et 14 instaurent **une fonction de « correspondant incendie et secours »** au sein des conseils municipaux et modifient la composition du conseil d'administration des services départementaux d'incendie et de secours pour permettre à ces correspondants d'y siéger au nom de leur commune.

- Le titre II comporte les articles 21 à 28 et vise à « *moderniser le fonctionnement des services d'incendie et de secours* ».

Outre des mesures techniques d'organisation des services d'incendie et de secours et la codification des dispositions relatives à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), ce titre impose, en son article 25, **la parité au sein du conseil d'administration des services d'incendie et de secours**.

- Le titre III comporte les articles 29 à 45 et vise à « *conforter l'engagement et le volontariat* ».

L'article 29 autorise les **promotions à titre exceptionnel et posthume des sapeurs-pompiers** auteurs d'actes particulièrement remarquables, décédés dans l'exercice de leurs fonctions.

L'article 30 donne la faculté au Premier ministre d'inscrire une mention « *Mort pour le service de la République* » sur l'acte de décès des agents, notamment les sapeurs-pompiers, auteurs d'actes particulièrement remarquables, décédés dans l'exercice de leurs fonctions. Les enfants de ces personnes peuvent se voir attribuer, toujours par le Premier ministre, la qualité de **pupille de la République**.

L'article 31 impose **la devise de la République sur le fronton de tous les centres d'incendie et de secours**.

L'article 32 **abaisse de cinq ans** la durée de service effectif ouvrant droit à la **nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance pour les sapeurs-pompiers volontaires**.

L'article 36 autorise **le don de jour de repos** non pris au bénéfice d'un salarié ou d'un agent public engagé en qualité de sapeur-pompier volontaire.

L'article 37 intègre **la qualité de sapeur-pompier volontaire** dans les critères de notation des **demandes de logement social**.

L'article 45 instaure **un label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers »** attribuable aux employeurs public ou privés ayant conclu une convention de disponibilité.



- Le titre IV comporte les articles 45 à 52 et vise à « *renforcer la coproduction de sécurité civile* ».

L'article 46 met en place une expérimentation de deux ans de plateformes communes de réception des appels d'urgence, dans l'objectif d'**instituer un numéro unique d'appel d'urgence**.

L'article 47 crée **une réserve citoyenne des services d'incendie et de secours** dans le cadre de la réserve civique mise en place en 2017.

- Le titre V comporte les articles 53 à 58 et vise à « *mieux protéger les acteurs de la sécurité civile* ».

L'article 53 élargit les cas dans lesquels **les services d'incendie et de secours peuvent se constituer partie civile en cas d'incendie volontaire**, afin de recevoir réparation pour les frais engendrés pour lutter contre l'incendie.

L'article 55 **aggrave les peines d'outrage envers les sapeurs-pompiers**, en les alignant sur celles encourues en cas d'outrage à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique.

Enfin, l'article 57 généralise la faculté, pour les sapeurs-pompiers, de **faire usage de de caméra mobiles** lors de leurs interventions.

## II. Une loi majoritairement applicable

La plupart des dispositions de la loi n° 2021-1520 du 21 novembre 2021 sont d'application directe ou ont fait l'objet de la publication d'une mesure réglementaire. Par ailleurs, deux mesures réglementaires prévues par la loi n° 2021-1520 sont satisfaites par des décrets antérieurs à la promulgation de la loi, les articles s'y rattachant sont donc considérés comme directement applicables<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il s'agit :

- du décret fixant les missions et l'organisation de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, prévu à l'article 4 de la loi et satisfait par le décret n° 2008-1219 du 25 novembre 2008, qui a créé les articles R. 3222-16 à R. 3222-17 du code de la défense ;
- et du décret fixant les modalités de nomination et la durée du mandat des membres de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, prévu à l'article 24 de la loi et satisfait le décret n° 2018-1269 du 26 décembre 2018, qui a créé l'article R. 1424-59 du code général des collectivités territoriales.

### 1. Les mesures d'application publiées

Au 31 mars 2023, 23 des 33 mesures réglementaires prévues par la loi n° 2021-1520 ont été prises, à travers **la publication de 16 décrets et de 3 arrêtés**, certains de ces textes s'appliquant à plusieurs mesures réglementaires. En outre, deux arrêtés<sup>1</sup> non prévus par la loi ont été publiés.

- Pris en application de l'article 2 de la loi, le décret n° 2022-621 du 22 avril 2022 et l'arrêté du 19 août 2022 ont précisé le domaine de compétence des sapeurs-pompier professionnels et volontaires lors de leurs interventions de secours à la personne. C'est sur la base de ces compétences que peut être déterminée la carence ambulancière. À ce titre, l'arrêté du 22 avril 2022, pris en application de l'article 6 de la loi, **fixe à 200 € le tarif national d'indemnisation des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** par le service d'aide médicale urgente du département. L'arrêté du 13 juillet 2022 relatif à l'engagement de moyens par les Services d'incendie et de secours (SIS) sur le réseau routier et autoroutier concédé, pris en application du même article 6, détermine quant à lui **les modalités de prise en charge financière des interventions des SIS sur le réseau concédé**. Ces interventions sont prises en charge par la société concessionnaire sur la base d'un coût unitaire forfaitaire fixé pour 2022 à 441,44 € pour les secours et soins d'urgence aux personnes ou secours d'un animal, à 556,43 € pour les secours pour accident de circulation entre véhicules et à 454,42 € pour les autres opérations. Un tarif horaire par véhicule mobilisé par les SIS complète cette base forfaitaire.
- Le décret n° 2022-1532 du 8 décembre 2022, pris en application de l'article 11 de la loi, détermine **les modalités d'organisation des exercices des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde**. À ce titre, il impose des exercices « réguliers », l'association de la population de la commune et l'élaboration d'un retour d'expérience après chaque exercice. Le décret n° 2022-907 du 20 juin 2022, également pris en application du même article 11, précise quant à lui le contenu de ces plans communaux et intercommunaux de sauvegarde ainsi que les modalités de leur élaboration. Il confie notamment au maire et au président de l'EPCI la responsabilité de leur élaboration ainsi que la préparation aux situations de crise.
- Le décret n° 2022-1091 du 29 juillet 2022, pris en application de l'article 13 de la loi, précise que le **correspondant « incendie et secours »** que doit comprendre chaque conseil municipal est nommé directement par le maire. Le décret liste les actions que peut, à ce titre et sous l'autorité du maire, mener le correspondant incendie et secours, notamment la participation à l'élaboration des arrêtés relatifs au service local d'incendie et de secours. Ces actions doivent faire l'objet d'une information « périodique » au conseil municipal.
- Le décret n° 2022-1316 du 13 octobre 2022 détermine, conformément à l'article 15 de la loi, **le contenu des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux**

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'arrêté du 30 décembre 2021 fixant le montant de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompier volontaire et de l'arrêté du 3 décembre 2021 relatif à la formation et au brevet national de jeune sapeur-pompier et de jeune marin-pompier.

**effets potentiels des menaces** (CoTRRiM) qui constituent « *un outil interministériel d'études, d'évaluation et de préparation de la gestion des crises* ».

- Pris en application de l'article 27 de la loi, le décret n° 2022-557 du 14 avril 2022 porte diverses mesures relatives aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, dont la principale est **la déconcentration de la gestion des officiers supérieurs**. À cette fin, le décret établit les conditions dans lesquelles les officiers ou les sous-officiers peuvent être nommés dans leurs grades, emplois ou fonctions conjointement par le préfet et, selon les cas, le président du conseil d'administration du SIS, le maire ou le président de l'EPCI.
- Les décrets n° 2022-425 du 25 mars 2022, n° 2022-618 du 22 avril 2022 et n° 2023-124 du 22 février 2023 portent application des articles 29 et 30 de la loi, relatifs aux **promotions à titre exceptionnel des sapeurs-pompiers** auteurs d'actes particulièrement remarquables, à **l'attribution de la mention « Mort pour le service de la République »** pour les professionnels de santé et à **l'octroi de la qualité de « pupille de la République »** aux enfants des professionnels concernés. Ces décrets prévoient notamment la création d'une « *commission des promotions à titre exceptionnel* » placée auprès du ministre chargé de la sécurité civile, la création d'une commission chargée d'émettre un avis à destination du Premier ministre sur chaque demande d'attribution de la mention « *Mort pour le service de la République* » ou encore l'alignement du régime des bourses des pupilles de la République sur celui des pupilles de la Nation.
- Les modalités d'application de l'article 34 de la loi ont été précisées par le décret n° 2022-620 du 22 avril 2022, redéfinissant les seuils de la **nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance** allouée aux sapeurs-pompiers volontaires (pouvant atteindre 1 992,11 euros par an pour au moins 35 années de service), et le décret n° 2022-1403 du 3 mars 2022, qui fixe les modalités de collecte des informations nécessaires à la mise en œuvre du **compte d'engagement citoyen** des sapeurs-pompiers volontaires et des réservistes citoyens des services d'incendie et de secours. Cette mission de collecte est confiée à l'association nationale pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance (APFR), à laquelle doivent obligatoirement adhérer tous les SDIS.
- Le décret n° 2023-220 du 28 mars 2023, pris en application de l'article 37 de la loi, permet aux établissements publics de coopération intercommunale tenus de se doter d'un programme local de l'habitat ou ayant la compétence en matière d'habitat de **retenir un objectif d'attribution territorialisé de logements sociaux destinés aux sapeurs-pompiers volontaires** et situés à proximité des centres d'incendie et de secours.
- Le décret n° 2021-1569 du 3 décembre 2021, pris en application de l'article 43 de la loi, habilite, sous conditions, les unions départementales des sapeurs-pompiers et les associations départementales des jeunes sapeurs-pompiers à **assurer la formation et le brevet national de jeune sapeur-pompier et de jeune marin-pompier**, dont la condition d'âge est fixée de onze à dix-huit ans.
- Le décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 précise, en application de l'article 45 de la loi, les modalités d'obtention des labels « *employeur partenaire national des sapeurs-pompiers* » et « *employeur partenaire des sapeurs-pompiers* ». Peuvent y prétendre les employeurs ayant signé une convention, nationale ou

départementale, favorisant le volontariat des sapeurs-pompiers et prévoyant un nombre annuel minimal de huit jours ouvrés d'autorisation d'absence sur le temps de travail du salarié.

- Le décret n° 2023-101 du 15 février 2023, pris en application de l'article 52 de la loi, précise que **les contrôles**, programmés ou inopinés, que le préfet peut effectuer sur les organismes ou les associations habilités en matière de sécurité civile **peuvent s'exercer sur pièce ou sur place**.
- Enfin, le décret n° 2022-1522 du 7 décembre 2022 porte application de l'article 56 de la loi en précisant que le **référént mixité et lutte contre les discriminations et le référént sûreté et sécurité** des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours **sont nommés conjointement par le préfet et le président du conseil d'administration du SIS**, pour une durée fixée par ces derniers. Ce décret détermine en outre les missions respectives de ces référents.

## *2. Les mesures d'application manquantes*

### *a) Les mesures réglementaires*

Au 31 mars 2023, **dix mesures réglementaires n'avaient toujours pas été adoptées** :

- le décret fixant les conditions et les modalités de recours amiable en cas de désaccord relatif aux carences ambulancières entre le service d'incendie et de secours et le service d'aide médicale d'urgence, prévu à l'article 6 de la loi ;
- le décret définissant les modalités de communication, par le maire, à la population sur les risques majeurs auxquels est exposée la commune et sur les mesures de prévention, d'alerte, d'organisation des secours et de sauvegarde pour y faire face, prévu à l'article 10 de la loi ;
- le décret fixant les conditions dans lesquelles les opérateurs téléphoniques doivent assurer une remontée d'alerte en cas d'appel d'urgence, prévu à l'article 17 de la loi ;
- le décret ou l'arrêté fixant les conditions dans lesquelles les officiers de sapeurs-pompiers professionnels de Saint-Barthélemy peuvent être nommés dans leurs grades, emplois ou fonctions par le préfet et le président du conseil territorial, prévu à l'article 27 de la loi ;
- le décret ou l'arrêté fixant les conditions dans lesquelles les officiers et les sous-officiers de sapeurs-pompiers volontaires de Saint-Barthélemy peuvent être nommés dans leurs grades, emplois ou fonctions par le préfet et le président du conseil territorial, prévu à l'article 27 de la loi ;
- le décret fixant les conditions dans lesquelles les agents publics civils et militaires peuvent bénéficier de la faculté, ouverte aux salariés, de renoncer à des jours de repos non pris en faveur d'un sapeur-pompier volontaire, prévu à l'article 36 de la loi ;
- l'arrêté désignant les membres du comité d'évaluation de l'expérimentation d'un numéro unique d'appel d'urgence, prévu à l'article 46 de la loi ;

- le décret ou l'arrêté déterminant les conditions et les modalités dans lesquelles les étudiants en soins infirmiers peuvent réaliser un stage au sein d'un service d'incendie et de secours, prévu à l'article 48 de la loi ;
- le décret ou l'arrêté déterminant les conditions et les modalités dans lesquelles les étudiants en médecine, odontologie, maïeutique et pharmacie peuvent réaliser un stage au sein d'un service d'incendie et de secours, prévu à l'article 48 de la loi ;
- enfin, le décret en Conseil d'État précisant les modalités d'utilisation des données collectées par les sapeurs-pompiers et les marins-pompiers lorsque leurs interventions donnent lieu à un enregistrement audiovisuel à l'aide d'une caméra individuelle, prévu à l'article 57 de la loi.

b) *Les demandes de rapport*

En outre, **seules deux des cinq demandes de rapport au Gouvernement formulées par le législateur ont été satisfaites**. Les trois rapports suivants n'ont ainsi pas été transmis au Parlement :

- le rapport dressant le bilan de la formation des officiers de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, prévu à l'article 28 de la loi ;
- le bilan des activités des plateformes communes déjà existantes de traitement des appels d'urgence à destination des services d'incendie et de secours et des services d'aide médicale urgente, prévu à l'article 46 de la loi ;
- et le rapport dressant le bilan de l'expérimentation d'un numéro unique d'appel d'urgence et proposant un référentiel fixant les modalités de fonctionnement des plateformes communes de traitement de ces appels, prévu à l'article 46 de la loi.

**La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 demeure donc partiellement applicable.**

(4) Loi n° 2021-1576 du 7 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie

La loi n° 2021-1576 du 6 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie a été adoptée à l'initiative d'Anne-Catherine Loisier, sénatrice de la Côte-d'Or, pour mieux accompagner le deuil des parents.

Son article unique, d'application directe, permet **l'inscription d'un nom et d'un prénom dans l'acte d'enfant sans vie<sup>1</sup> inscrit dans le registre des décès**, en plus des mentions déjà prévues<sup>2</sup>. Compte tenu de **l'absence de personnalité juridique des enfants sans vie**, le texte précise que cette inscription de prénoms et nom n'emporte aucun effet juridique.

---

<sup>1</sup> À distinguer des enfants nés vivants et viables.

<sup>2</sup> Jour, heure et lieu de l'accouchement, les prénoms et noms, dates et lieux de naissance, professions et domiciles des père et mère et, s'il y a lieu, ceux du déclarant.

Adoptée à l'identique par l'Assemblée nationale dès la première lecture, cette loi est applicable depuis le 8 décembre 2021, **y compris aux actes d'enfant sans vie déjà établis**, comme l'a précisé la circulaire du garde des sceaux du 12 juillet 2022<sup>1</sup>.

Le décret n° 74-449 du 15 mai 1974 modifié relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille a été adapté pour prévoir également **la possibilité d'inscrire sur le livret de famille** les prénoms et nom de l'enfant sans vie<sup>2</sup>.

**La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation est d'application directe.**

(5) Loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

La loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire est, suite à la censure de son article 4 par le Conseil constitutionnel (décision n° 2021-829 DC du 17 décembre 2022), composée de quatre articles.

L'article 1<sup>er</sup> précise le régime selon lequel les magistrats à titre temporaire (MTT) pourront être appelés à siéger au sein des cours criminelles départementales et des cours d'assises. Il procède à une extension de la possibilité de recrutement de ces magistrats en ouvrant la possibilité pour des fonctionnaires de devenir en parallèle MTT. Enfin, il étend le rôle des magistrats honoraires qui pourront exercer l'ensemble des compétences des magistrats exerçant à titre temporaire.

L'article 2 tire les conséquences de la généralisation des cours criminelles départementales en abrogeant les dispositions qui avaient été prises pour la durée de leur expérimentation.

L'article 3 fixe le statut de l'avocat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles.

L'article 4 qui visait à permettre « de droit » l'enregistrement et la diffusion des audiences devant la Cour de justice de la République a été censuré par le Conseil constitutionnel, le législateur n'ayant pas épuisé sa compétence.

L'article 5 fixait au 1<sup>er</sup> janvier 2023 l'entrée en vigueur de l'article 2.

Le décret en Conseil d'État n°2022-792 du 6 mai 2022 a déterminé les conditions dans lesquelles les avocats honoraires souhaitant exercer les fonctions d'assesseur des cours criminelles départementales peuvent faire acte de candidature ; les modalités de formation à ces fonctions et l'indemnisation de leur exercice. Cette mesure réglementaire était la seule obligatoirement prévue par la loi organique.

**La loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire est entièrement applicable.**

---

<sup>1</sup> Circulaire de présentation des dispositions issues de la loi n°2021-1576 du 6 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie du 12 juillet 2022 (JUSC2220409C).

<sup>2</sup> Décret n° 2022-290 du 1<sup>er</sup> 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.

(6) Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

La loi n° 2021-1729 organique du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire rassemble des dispositions assez hétéroclites et de portée inégale.

Certaines mesures concernent le déroulement de l'enquête préliminaire ou les droits de la défense. D'autres prolongent des évolutions récentes, tendant à spécialiser des juridictions ou à faire appel à des magistrats non professionnels pour pallier le manque d'effectifs dans les tribunaux. Les mesures relatives aux professionnels du droit sont le fruit de réflexions plus techniques conduites par plusieurs commissions ou inspections au cours des dernières années. Le garde des sceaux, Éric Dupond-Moretti, a également porté le projet de donner une meilleure visibilité à la justice en autorisant l'enregistrement et la diffusion de certaines audiences.

Plusieurs mesures ont été adoptées en réaction à l'actualité et motivées par la volonté de donner des gages à l'opinion publique. La suppression du rappel à la loi à l'Assemblée nationale avant son remplacement, au Sénat, par l'avertissement pénal probatoire s'est opérée dans une certaine improvisation. De même, l'extension du secret professionnel de l'avocat à l'activité de conseil en matière pénale (article 3 de la loi) a nécessité d'importantes discussions, conduisant à l'adoption au stade de la lecture en séance publique des conclusions de la commission mixte paritaire à des amendements de fond, avant de pouvoir aboutir à un dispositif finalement validé par le Conseil constitutionnel (décision n° 2022-1030 QPC du 19 janvier 2023).

Signe de la difficulté à mettre en œuvre certaines dispositions de la loi, l'encadrement à deux ans de l'enquête préliminaire (article 2 de la loi), présenté comme une garantie des droits de la défense mais difficile à mettre en œuvre dans un contexte de faiblesse des moyens d'enquête, semble devoir être assoupli à l'occasion d'un prochain texte.

### **I. Une loi largement mise en application**

**21 des 22 mesures réglementaires prévues par la loi ont été prises, permettant l'application du texte à 95 %.**

De façon générale :

- le décret n° 2022-462 du 31 mars 2022 pris pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire fixe les conditions d'autorisation d'enregistrement d'une audience et de sa diffusion ;
- le décret n° 2022-67 du 20 janvier 2022 relatif à la procédure applicable aux crimes sériels ou non élucidés, pris pour l'application de l'article 8 désigne ainsi le tribunal judiciaire de Nanterre comme pôle spécialisé pour connaître de ces procédures et précise comment se dérouleront les procédures tendant à retracer l'éventuel parcours criminel d'une personne soupçonnée de crimes sériels. Il a été complété par le décret n° 2022-236 du 24 février 2022 fixant les compétences de procureur de la République de Nanterre et des officiers de police judiciaire pour retracer l'éventuel parcours criminel d'une personne soupçonnée de crimes sériels ;
- le décret n° 2022-16 du 7 janvier 2022 relatif au comité d'évaluation et de suivi de la cour criminelle départementale, pris sur le fondement de l'article 9

généralisant ces cours, a fixé la composition de ce comité, qui comprend deux sénateurs. Le comité a rendu son rapport en octobre 2022 ;

- l'arrêté du 22 septembre 2022 relatif à l'expérimentation permettant la désignation dans les cours criminelles départementales d'avocats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles en qualité d'assesseurs a été pris pour l'application de l'article 10 ;
- le décret n° 2022-1261 du 28 septembre 2022 relatif à la libération sous contrainte de plein droit et aux réductions de peine précise les modalités de mise en œuvre de la libération sous contrainte prévue au II de l'article 720 du code de procédure pénale ainsi que celles de l'article 721 du même code qui prévoit qu'une réduction de peine peut être accordée par le juge de l'application des peines, après avis de la commission de l'application des peines, aux personnes condamnées exécutant une ou plusieurs peines privatives de liberté qui ont donné des preuves suffisantes de bonne conduite et qui ont manifesté des efforts sérieux de réinsertion. Il détermine notamment les modalités d'octroi ou de retrait de ces réductions (article 11) ;
- le décret n° 2022-1710 du 29 décembre 2022 modifiant la partie réglementaire du code pénitentiaire a complété sa partie réglementaire par diverses dispositions concernant l'implantation des maisons d'arrêt, les annexes du code pénitentiaire, l'affectation de la part disponible du compte nominatif des personnes détenues évadées (au profit des victimes et du Trésor), la remise à l'administration chargée des domaines des objets appartenant à ces personnes, et a abrogé des dispositions obsolètes (article 13) ;
- le décret n° 2022-889 du 14 juin 2022 pris pour l'application de l'article 523 du code de procédure pénale exclut les contraventions de presse de la cinquième classe de la compétence du tribunal de police lorsque celui-ci sera, en application des dispositions modifiées de cet article, composé par un magistrat à titre temporaire ou un magistrat honoraire exerçant des fonctions juridictionnelles (article 14).

Trois textes mettent en œuvre la **réforme du travail en détention** :

- le décret n° 2022-655 du 25 avril 2022 relatif au travail des personnes détenues et modifiant le code pénitentiaire, pris sur le fondement de l'article 20, encadre l'accès au travail en détention et la relation de travail entre la personne détenue, le service, l'entreprise ou la structure chargée de l'activité de travail en détention et l'administration pénitentiaire.

Il a été complété par le décret n° 2022-917 du 21 juin 2022 portant diverses dispositions relatives au contrat d'emploi pénitentiaire ;

- sur le fondement de l'article 22, l'ordonnance n° 2022-1336 du 19 octobre 2022 relative aux droits sociaux des personnes détenues permet notamment l'ouverture, au titre des cotisations versées par les personnes détenues et leurs employeurs, d'un ensemble de droits (assurances vieillesse, chômage, maternité) et leur ouvre des droits à la formation ;
- l'ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire rassemble, à droit constant, les dispositions relatives au service



---

public pénitentiaire, au contrôle et à la prise en charge des personnes qui lui sont confiées ainsi qu'aux droits et obligations de ces dernières (article 24) ;

- le décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 fixe la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux prévue par l'article 27 de la loi.

Deux textes mettent en œuvre les **codes de déontologie des officiers ministériels** :

- le décret en Conseil d'État n° 2022-900 du 17 juin 2022 relatif à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels décret en Conseil d'État n° 2022-545 du 13 avril 2022 relatif aux collèges de déontologie des officiers ministériels ;
- l'ordonnance n° 2022-544 du 13 avril 2022 relative à la déontologie et à la discipline des officiers ministériels ;
- le décret n° 2022-1353 du 25 octobre 2022 relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement du Conseil national de la médiation (article 45) ;
- l'ordonnance n° 2022-1524 du 7 décembre 2022 relative au casier judiciaire national automatisé prise pour l'application du règlement (UE) 2019/816 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 et de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 découle de l'article 53 de la loi ;
- le décret n° 2022-79 du 27 janvier 2022 portant application de l'article L. 111-12-1 du code de l'organisation judiciaire fixe les conditions permettant de faire droit à la demande expresse d'être entendue par un moyen de communication audiovisuelle devant une juridiction civile.

## **II. Une mesure non prise**

La possibilité ouverte par l'article 14 de **recourir à la voie électronique pour la signification par voie d'huissier de justice** à destination du ministère public, des parties civiles, des experts et des témoins ainsi que, lorsque ces personnes ne sont pas détenues, des prévenus ou des condamnés n'a toujours pas fait l'œuvre d'une mesure d'application, notamment en raison du problème de fiabilisation de ces transmissions.

**Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire est partiellement applicable.**

(7) 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

Composée de dix-sept articles, 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* poursuivait cinq objectifs principaux :

- transformer le passe sanitaire en passe vaccinal, actant ainsi le retour à une logique de protection individuelle en lieu et place d'une logique de protection collective, et procéder à une extension limitée des cas dans lesquels sa présentation peut être exigée ;
- instituer un régime de sanction administrative pour les employeurs qui ne respecteraient pas les principes de prévention des risques d'exposition de leurs

salariés à la covid-19 pour les situations constatées jusqu'à une date déterminée par décret et au plus tard le 31 juillet 2022 ;

- permettre l'utilisation de SI-DEP pour contrôler le respect d'une obligation de dépistage par les personnes placées en quarantaine ou en isolement ;
- proroger certaines dispositions législatives d'exception ;
- rénover le cadre juridique des mesures d'isolement ou de contention sur de longues durées.

Le projet de loi initialement déposé ne contenait que 3 articles ; au terme de la navette, il en comportait 17. **Le coefficient multiplicateur est donc particulièrement élevé pour ce texte, égal à 5,6.**

## **1. Le retour à une logique de protection individuelle : la transformation du passe sanitaire en passe vaccinal (article 1<sup>er</sup>)**

### ***a. La transformation du passe sanitaire en passe vaccinal***

L'arrivée de l'automne puis de l'hiver 2022 avait donné lieu à une sixième vague épidémique, caractérisée à la fois par une forte reprise due au variant Delta et à la diffusion rapide du variant Omicron.

Face à la multiplication des cas de contamination, le législateur a décidé de **transformer le passe sanitaire en passe vaccinal**, permettant de subordonner à la présentation d'un justificatif de statut vaccinal concernant la covid-19, l'accès des personnes âgées d'au moins seize ans, aux activités de loisirs, aux activités de restauration commerciale ou de débits de boisson, aux foires, séminaires et salons professionnels, aux grands magasins et centres commerciaux ainsi qu'aux déplacements de longue distance par transport public interrégional au sein du territoire hexagonal, **et ce jusqu'au 31 juillet 2022.**

Le législateur a également rendu possible l'exigence par le Premier ministre d'un **cumul d'un justificatif de statut vaccinal avec un test négatif** lorsque les activités accueillies, par leur nature même, ne permettaient pas de garantir la mise en œuvre des gestes barrières.

Par dérogation, **un certificat de rétablissement ou un certificat de contre-indication à la vaccination pouvait se substituer au justificatif de statut vaccinal** pour permettre aux personnes d'accéder aux lieux, établissements, services ou événements concernés. À l'initiative du Sénat, il a également été prévu que les **personnes ayant engagé une démarche vaccinale** pouvaient accéder aux lieux concernés par la présentation d'un passe vaccinal en présentant un résultat de test négatif, pour la durée nécessaire à l'achèvement de leur vaccination.

S'agissant des **mineurs ayant entre 12 et 16 ans**, le législateur a prévu qu'ils restaient soumis à l'obligation de présenter un passe sanitaire, c'est-à-dire qu'ils ont pu comme précédemment participer aux activités si le résultat négatif d'un test de dépistage était produit ou s'ils avaient été vaccinés.

Enfin, le législateur a permis aux organisateurs d'une **réunion politique** d'en subordonner l'accès à la présentation d'un **passe sanitaire**.

---

*b. Ajuster les modalités de vérification éventuelle de l'identité et le régime des sanctions pour fraude*

Le législateur a permis aux personnes et services autorisés à contrôler les différents types de passes de **vérifier également l'identité de la personne présentant son passe**, afin de s'assurer qu'elle en est bien son légitime propriétaire.

Enfin, et contre l'avis du Sénat, la loi a prévu que les personnes s'étant vu sanctionner pour détention d'un faux passe sanitaire ou vaccinal pouvaient **échapper à toute poursuite si elles entraient dans une démarche de vaccination**.

*c. Faire face à la situation particulière des territoires ultramarins, dans une période de suspension parlementaire du fait des élections présidentielles*

Afin de faire face à la situation particulière des territoires ultramarins, l'article 1<sup>er</sup> a prolongé l'état d'urgence sanitaire Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin jusqu'au 31 mars 2022. Le législateur a également prévu que si l'état d'urgence sanitaire devait être déclaré dans les autres territoires ultramarins, il pourrait être mis en œuvre jusqu'à cette même date sans qu'une intervention du Parlement soit nécessaire après un délai d'un mois.

**2. Les principales mesures de police sanitaire prises sur le fondement des régimes de lutte contre la crise sanitaire entre le 22 janvier 2021 et le 30 juillet 2022**

Le **décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire est venu rénover** a servi de base juridique, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2021, aux évolutions de la politique de lutte contre la covid-19. **Entre le 22 janvier 2022**, date de promulgation de la loi n° 2022-46 *renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique*, **et le 30 juillet 2022**, date de promulgation de la loi n° 2022-1089 *mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19*, **ce décret a été modifié à treize reprises**.

Alors que la loi n° 2022-46 *renforçant les outils de gestion de la crise sanitaire et modifiant le code de la santé publique* était en cours d'examen par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement a présenté le 20 janvier 2022 le calendrier de la levée progressive des restrictions sanitaires et des nouvelles mesures mises en place.

**Le passe vaccinal** est entré en vigueur le 24 janvier 2022<sup>1</sup>. Le 15 février, le délai limite d'injection du rappel vaccinal a été réduit de sept à quatre mois (décret n° 2022-176 du 14 février 2022). L'application du passe vaccinal a finalement été levée le 14 mars 2022 (décret n° 2022-352 du 12 mars 2022).

**S'agissant des autres mesures de police sanitaire :**

- à compter du 2 février 2022, les jauges d'accueil ont été levées dans les établissements accueillant du public (décret n° 2022-51 du 22 janvier 2022). Le télétravail en entreprise est devenu recommandé mais non plus obligatoire. L'obligation du port du masque dans l'espace public en extérieur a par ailleurs été levée ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2022-51 du 22 janvier 2022 modifiant le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire.

- à compter du 16 février 2022, les discothèques ont été autorisées à rouvrir et les concerts debout à reprendre tandis que la consommation de nourriture et de boissons était à nouveau possible dans les stades, les cinémas et les transports, de même que dans les bars (décret n° 2022-51 du 22 janvier 2022) ;
- le 28 février 2022, le port du masque est devenu facultatif dans les lieux clos soumis au passe vaccinal, tandis qu'il était maintenu dans les lieux clos non soumis au passe vaccinal et dans les transports (décret n° 2022-247 du 25 février 2022) ;
- enfin, le 14 mars 2022, le port du masque n'était plus obligatoire dans les lieux fermés, à l'exception des transports et des établissements de santé. De même, avec la levée du passe vaccinal, seul le passe sanitaire pour accéder aux établissements de santé, aux maisons de retraites, et aux établissements accueillant des personnes en situation de handicap est demeuré en vigueur ;
- l'obligation du port du masque dans les transports a finalement été levée le 16 mai 2022, par le décret n° 2022-807 du 13 mai 2022.

**3. L'institution d'un régime de sanction administrative pour les employeurs ne respectant pas les principes de prévention des risques d'exposition de leurs salariés à la covid-19**

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* a prévu, dans son article 2 et en complément de la responsabilité pénale de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail, un **régime de sanction administrative pour les employeurs qui ne respecteraient pas les principes de prévention des risques d'exposition de leurs salariés à la covid-19** pour les situations constatées jusqu'à une date déterminée par décret et au plus tard le 31 juillet 2022. Jusqu'à cette date, si l'inspection du travail considérait que les mesures de prévention prises par les entreprises sont insuffisantes, et après l'expiration du délai de mise en demeure, une amende de 1 000 euros par salarié pouvait être infligée à l'entreprise, dans la limite de 50 000 euros.

**4. Permettre l'utilisation de SI-DEP pour contrôler le respect d'une obligation de dépistage par les personnes placées en quarantaine ou en isolement**

L'article 16 de la loi a étendu les finalités pour lesquelles les systèmes d'information créés pour lutter contre la propagation de l'épidémie de covid-19 pouvaient être utilisés, en y ajoutant le contrôle du respect d'une obligation de dépistage qui serait prononcée dans le cadre d'une mesure de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement.

En conséquence, les agents spécialement habilités des services préfectoraux ont été rendus destinataires des données « strictement nécessaires » à la poursuite de cette nouvelle finalité.

Le décret n° 2022-50 du 22 janvier 2022 *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* a complété les finalités et la liste des destinataires pour permettre le contrôle, par les services préfectoraux, du respect de l'obligation de dépistage par les personnes faisant l'objet de mesures de mise en quarantaine ou de placement et de maintien en isolement.

## **5. Proroger certaines dispositions législatives d'exception**

Par de nombreux amendements du Gouvernement au cours de la navette, 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* a prolongé un certain nombre de dispositifs d'exception. C'est ainsi le cas :

- de la prise en charge intégrale des consultations (article 3) ;
- de l'adaptation de la composition et du fonctionnement des cours d'assises (article 4) ;
- de l'application de l'aide aux médecins conventionnés affectés par les déprogrammations de soins (article 5) ;
- de la dérogation aux règles de cumul emploi-retraite pour les soignants (article 6) ;
- des mesures d'adaptation en matière d'examens et concours de la fonction publique (article 7) ;
- de la base légale de la garantie de financement des établissements de santé (article 8) ;
- de l'adaptation du fonctionnement des assemblées générales de copropriété (article 9) ;
- des possibilités de report des visites médicales prévues dans le cadre du suivi individuel de l'état de santé des travailleurs (article 10) ;
- des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement des cotisations et contributions sociales au bénéfice des employeurs et travailleurs indépendants les plus touchés par la crise économique et sanitaire (article 11) ;
- de la possibilité de participer en visioconférence ou en audioconférence à l'assemblée générale d'une coopérative agricole (article 12) ;
- du dispositif de soutien aux entrepreneurs de spectacles vivants et aux organisateurs de manifestations sportives (article 14) ;
- et de la possibilité de prestation de serment devant une juridiction par écrit (article 15).

## **6. Rénover le cadre juridique des mesures d'isolement ou de contention sur de longues durées**

À la suite de la censure par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-912/913/914 QPC du 4 juin 2021 d'une partie de l'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique encadrant l'usage de l'isolement, qui consiste à placer une personne hospitalisée dans une chambre fermée, et de la contention, qui vise à l'immobiliser, avec effet au 31 décembre 2021, l'article 3 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* a rénové le cadre juridique des mesures d'isolement ou de contention sur de longues durées.

L'article L. 3222-5-1 du code de la santé publique pouvait en effet 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, ce qui était contraire aux exigences de l'article 66 de la Constitution.

Le législateur a en conséquence profondément remanié l'article L. 3222-5-1 dans 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* en prévoyant un cycle de contrôle organisé en trois temps : l'information, la saisine et la décision du juge.

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* a modifié en conséquence la partie réglementaire du code de la santé publique pour rendre applicable cette nouvelle procédure.

**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 est entièrement applicable.**

(8) Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure

La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure tire les conséquences de plusieurs censures du Conseil constitutionnel et entendait notamment fixer un régime de prise en compte du fait fautif de l'auteur d'un crime ayant entraîné l'abolition de son discernement.

Plusieurs des mesures les plus discutées du texte, notamment les mesures relatives à la responsabilité pénale ou celle permettant les relevés signalétiques sous contrainte ne nécessitaient pas de mesure réglementaires.

Par ailleurs quatre textes réglementaires non prévus par la loi ont été adoptés, dont le plus important est le décret en Conseil d'État n° 2022-1040 du 22 juillet 2022 d'application des mesures en matière de sécurité routière prévues par cette loi n.

La loi n'est cependant que partiellement applicable du fait de l'absence d'adoption de plusieurs mesures.

### **I. Les mesures d'application prises**

Les décrets en Conseil d'État n°s 2022-1112 et 2022-1113 du 3 août 2022 ont permis l'application de l'article 12 de la loi créant la réserve opérationnelle de la police nationale.

Le décret en Conseil d'État n° 2022-517 du 8 avril 2022 précise les modalités de mise en œuvre de la procédure simplifiée en cas de poursuite engagée par le président de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

### **II. Des mesures manquantes pour plusieurs sujets liés à la vidéosurveillance**

N'ont pas encore été prises :

- les mesures permettant de garantir la sécurité et d'assurer la traçabilité des accès aux images de vidéosurveillance prises dans les lieux de privation de liberté ;
- les modalités d'application du chapitre du code de la sécurité intérieure relatif aux « caméras embarquées ».

Certaines mesures ont été prises tout récemment. Auditionné par la commission des lois le 5 avril 2023, le ministre de l'intérieur avait indiqué que « le décret relatif aux drones est en cours d'examen au Conseil d'État, après avoir reçu un avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ». Il s'agit du décret n° 2023-283 du 19 avril 2023 relatif à la mise en œuvre de traitements d'images au moyen de dispositifs de captation installés sur des aéronefs pour des missions de police administrative accompagné de l'arrêté du 19 avril 2023 relatif au nombre maximal de caméras installées sur des aéronefs pouvant être simultanément utilisées dans chaque département et collectivité d'outre-mer, qui fixent les conditions du recours au drones tel que prévu par l'article 15 de la loi.

Par ailleurs, la liste des formations aux métiers de l'armurerie et de l'armement n'a pas encore été prise.

Enfin, la date d'entrée en vigueur des mesures encadrant l'acquisition d'armes à feu par des associations n'a pas été fixée par voie réglementaire, la disposition de la loi mettant cet article en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 trouvant à s'appliquer immédiatement.

**La loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure est partiellement applicable.**

(9) Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne

Issue d'une initiative de la députée Laurence Vanceunebrock, la loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 visait, à titre principal, à sanctionner les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre (dites « thérapies de conversion »).

**L'article 1<sup>er</sup>** prévoit, en son I, la **création de l'infraction précitée** (article 225-4-13 nouveau du code pénal), constituée en cas de pratiques, de comportements ou de propos répétés visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre (vraie ou supposée) d'une personne et altérant sa santé physique ou mentale, cette infraction étant sanctionnée par une peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende, pouvant être portée à trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende en cas de circonstances aggravantes (faits commis sur un mineur, sur une personne vulnérable, par une personne ayant sur la victime une autorité de droit ou de fait, etc.).

Le II de ce même article permet aux associations régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans et dont les statuts portent sur les discriminations liées à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre d'exercer, avec l'accord de la victime, les droits reconnus à la partie civile en cas de commission d'une telle infraction.

Le III oblige les fournisseurs de services de communication au public en ligne à concourir à la lutte contre la diffusion de la même infraction.

**L'article 2** exclut l'application à l'infraction ainsi créée des dispositions relatives à l'aggravation des peines prévue par l'article 132-77 du code pénal<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces dispositions, dont l'application serait redondante en l'espèce, prévoient un relèvement des peines encourues dans le cas où le crime ou le délit est « précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou

---

L'article 3 vise à sanctionner au sein du code de la santé publique (article L. 4163-11 nouveau), par des peines identiques à celles prévues au code pénal et par une interdiction d'exercer la profession de médecin pour une durée maximale de 10 ans, les « thérapies de conversion » pratiquées par les professionnels de la médecine.

L'article 4 précise les conditions d'application de la loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

**La loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne, ne nécessitait aucune mesure d'application. Elle est d'application directe.**

(10) Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit

Issue d'une initiative de Vincent Delahaye et Valérie Létard, la loi n° 2022-171 du 14 février 2022, dite « Balai II », vise à **améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de dispositions législatives obsolètes**. Elle résulte des travaux de la mission de simplification législative intitulée « Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles (Balai) » qui a été créée par le Sénat en janvier 2018 avec un objectif de **clarification du droit par la réduction du stock de normes en vigueur**.

L'adoption de la loi n° 2022-171 du 14 février 2022 est intervenue deux ans après celle de la loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019, dite « Balai I », qui, poursuivant un objectif similaire, avait permis l'abrogation de 49 lois adoptées entre 1918 et 1940 et ne produisant plus d'effets juridiques. Le renouvellement de cette initiative sénatoriale s'est traduit par **l'abrogation de 11 lois adoptées cette fois entre 1941 et 1980**.

Ce texte a été définitivement adopté le 3 février 2022 après une lecture dans chaque chambre. Il s'inscrit dans la démarche continue du Sénat **pour la simplification du droit**. Ce sont ainsi **164 lois obsolètes qui ont été abrogées en l'espace de trois ans, soit l'équivalent de près de trois années de travaux parlementaires**<sup>1</sup>.

**La loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit est d'application directe.**

(11) Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante

La loi n° 2022-172 du 14 février 2022 est la traduction législative des « 20 nouvelles mesures de soutien aux indépendants » annoncées par le Président de la République le 16 septembre 2021. Son objectif principal est de **prémunir davantage les travailleurs indépendants contre les aléas de la vie économique**. Pour ce faire, elle consacre un **nouveau statut « d'entrepreneur individuel » et met fin au principe séculaire d'unicité du patrimoine**. Dans ce nouveau régime, l'entrepreneur individuel bénéficie en effet de plein droit d'une **séparation entre son patrimoine professionnel et personnel**. Il répond de ses dettes professionnelles sur le premier, tandis que le

---

*identité de genre vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons ».*

<sup>1</sup> Hors conventions internationales, 61 textes ont été adoptés définitivement sur l'année parlementaire 2021-2022, 54 sur l'année parlementaire 2020-2021 et 42 sur l'année parlementaire 2019-2020.



second est, sauf exceptions, protégé contre l'exercice par les créanciers professionnels de leur droit de gage. Le projet de loi a été enrichi au Sénat afin de tirer toutes les conséquences de cette révolution juridique, par exemple en procédant aux nécessaires adaptations des procédures d'insolvabilité des entreprises et des particuliers.

Sur les 21 articles que compte la loi n° 2022-172 du 14 février 2022, **16 relevaient de la compétence de la commission des lois**<sup>1</sup>. Parmi ceux-ci, **12 sont d'application directe**. La quasi-totalité des dispositions nécessitant des mesures réglementaires d'application concernent la mise en place du statut d'entrepreneur individuel et ses conséquences sur les procédures existantes dans les codes de commerce et de la consommation.

Au 31 mars 2023, **l'ensemble des mesures réglementaires d'application des dispositions examinées par la commission des lois ont été publiées** et ce pan de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 est donc intégralement applicable.

### **I. Les principales dispositions de la loi examinées par la commission des lois**

L'article 1<sup>er</sup> procède à la création du **nouveau statut d'entrepreneur individuel** précité et met fin, au bénéfice de ses titulaires, au principe d'unicité du patrimoine.

L'article 2 étend au cas de **transfert universel du patrimoine professionnel** la règle de droit commun selon laquelle les conventions tendant à interdire au locataire de céder son bail commercial à l'acquéreur de son entreprise sont réputées non écrites.

Afin d'adapter les règles **d'exécution forcée des obligations civiles et commerciales** au nouveau statut d'entrepreneur individuel, l'article 3 prévoit que les procédures correspondantes ne s'appliquent qu'aux biens sur lesquels le créancier dispose d'un droit de gage général. De la même manière, **les articles 4, 5 et 10** procèdent aux ajustements nécessaires s'agissant des **procédures de recouvrement des créances fiscales et sociales** ainsi que des **procédures d'insolvabilité des entreprises et des particuliers**.

L'article 6 opère la **mise en extinction du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée**, au profit du statut d'entrepreneur individuel.

L'article 7 habilite le Gouvernement à **harmoniser par voie d'ordonnances le régime législatif des professions libérales réglementées** ainsi qu'à faciliter le développement et le financement de structures d'exercice desdites professions.

L'article 13 met principalement en **conformité le régime disciplinaire applicable aux experts-comptables avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel**. D'une part, il procède à une séparation claire des fonctions d'instruction et de jugement et, d'autre part, il revient sur le principe de révocation automatique du sursis en cas de nouvelle condamnation. Sur le même sujet, l'article 14 modifie à la marge la composition des instances disciplinaires de l'Ordre des experts-comptables tandis que

---

<sup>1</sup> Les articles 8, 9 et 16 ont fait l'objet d'une délégation au fond à la commission des affaires économiques tandis que les articles 11, 12 et 17 ont fait l'objet d'une délégation au fond à la commission des affaires sociales.

**l'article 15** substitue à l'appellation « Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables » celle de « Conseil national ».

**L'article 18** procède aux coordinations nécessaires pour l'application de ce texte dans les outre-mer tandis que **l'article 19** précise ses modalités d'entrée en vigueur.

**Les articles 20 et 21** prévoient la remise de deux rapports au Parlement relatifs respectivement à l'application du statut de l'entrepreneur individuel (avant le 1<sup>er</sup> mars 2024) et aux dispositifs de formation professionnelle destinés aux travailleurs indépendants (avant le 1<sup>er</sup> mars 2023<sup>1</sup>).

## II. Un pan de la loi intégralement applicable

Pris en application de l'article 1<sup>er</sup>, **trois décrets ont permis d'assurer l'entrée en vigueur du nouveau statut d'entrepreneur individuel** ainsi que de son corollaire, la séparation des patrimoines. Il s'agit :

- du décret n° 2022-725 du 28 avril 2022 qui, à titre principal, **définit le patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel** selon ces termes : « *les biens, droits, obligations et sûretés dont l'entrepreneur individuel est titulaire, utiles à l'activité professionnelle, [et] qui, par nature, par destination ou en fonction de leur objet, servent à cette activité* »<sup>2</sup>. À titre subsidiaire, ledit décret précise les mentions devant apparaître sur les documents à usage professionnel de l'intéressé<sup>3</sup> ainsi que les règles de détermination de la date à compter de laquelle la protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel prend effet<sup>4</sup> ;
- du décret n° 2022-1618 du 22 décembre 2022 qui fixe les **conditions d'exercice du droit de gage des organismes de sécurité sociale**<sup>5</sup>. Pour ce faire, il crée un nouvel article R. 133-9-4-1 au code de la sécurité sociale définissant les « *manœuvres frauduleuses ou inobservations graves et répétées* » à la législation de la sécurité sociale autorisant les organismes compétents à exercer leur droit de gage sur les deux patrimoines des entrepreneurs individuels ;

---

<sup>1</sup> La remise du rapport n'ayant toutefois pas été effectuée à cette date.

<sup>2</sup> Une liste non exhaustive de ces biens, droits, obligations et sûretés figure par ailleurs aux 1<sup>o</sup> à 5<sup>o</sup> du nouvel article R. 526-26 du code de commerce.

<sup>3</sup> À savoir, le nom ou nom d'usage précédé ou suivi immédiatement des mots : « entrepreneur individuel » ou des initiales : « EI ».

<sup>4</sup> Seules les créances nées postérieurement à l'inscription de l'entrepreneur individuel au registre d'activité dont il relève sont concernées et, lorsque la date d'immatriculation est soit postérieure à la date déclarée du début d'activité ou à défaut d'immatriculation, « la première utilisation de la dénomination [d'entrepreneur individuel] vaut date déclarée de début d'activité pour identifier le premier acte exercé en qualité d'entrepreneur individuel ».

<sup>5</sup> Le décret n° 2022-1618 du 22 décembre 2022 a été pris à la fois en application de l'article 1 et du III de l'article 4 de la loi. En effet, il précise les conditions d'application de l'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale modifié par l'article 4 et auquel le nouvel article L. 526-24 du code de commerce créé par l'article 1 fait référence.

- 
- du décret n° 2022-799 du 12 mai 2022 qui, premièrement, liste les **informations devant apparaître sur l’acte de renonciation à la séparation des patrimoines**<sup>1</sup> de l’entrepreneur individuel et fixe les termes qu’il doit y apposer de manière manuscrite lorsqu’il entend réduire de sept à trois jours francs le délai de réflexion correspondant. Deuxièmement, il précise les **conditions de publicité à respecter afin que le transfert universel du patrimoine professionnel de l’entrepreneur individuel soit rendu opposable aux tiers**, ainsi que le délai de recours pour les créanciers dont la créance est née avant ladite publicité<sup>2</sup>.

Pris en application de l’article 5, le décret n° 2022-890 du 14 juin 2022 fixe ensuite les **modalités de publicité préalable des cessions d’entreprise et des réalisations d’actifs en cas de liquidation judiciaire** impliquant un entrepreneur individuel<sup>3</sup>. D’autre part, il crée un nouveau titre VIII *bis* au livre VI de la partie réglementaire du code de commerce précisant les **modalités d’application des nouvelles dispositions législatives relatives aux entreprises individuel en difficulté** introduites par le Sénat (règles d’ouverture de la procédure et de jugement).

Conformément à l’habilitation accordée à l’article 7 de la loi, l’ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 a enfin procédé à **l’harmonisation ainsi qu’à la mise en cohérence des dispositions législatives communément applicables à l’exercice sociétaire des professions libérales réglementées**. Pour ce faire, ladite ordonnance rassemble en un texte unique les dispositions transversales régissant ces modalités particulières d’exercice, notamment celles figurant dans la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 et dans la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990. Afin de **promouvoir le développement et le financement des structures d’exercice de ces professions**, l’ordonnance a également entendu faciliter le recours aux formes pluri-professionnelles d’exercice. Ainsi, elle a notamment étendu le dispositif de société de participations financières de professions libérales, lesquelles couvrent désormais « *l’ensemble des régimes d’exercice parallèles ou historiques, au-delà de la loi de 1990* »<sup>4</sup>.

**Les 16 articles examinés par la commission des lois de la loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l’activité professionnelle indépendante sont donc entièrement applicables.**

---

<sup>1</sup> Articles D. 526-28 et D. 526-29 du code de commerce.

<sup>2</sup> L’article D. 526-30 du code de commerce prévoit la publication d’un avis au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, tandis que son article D. 526-31 prévoit une saisine du tribunal compétent selon les règles de droit commun et dans un délai d’un mois à compter de la parution dudit avis.

<sup>3</sup> Il modifie pour ce faire l’article R. 642-40 du code de commerce qui prévoit que la publicité soit faite par le mandataire de justice au moyen d’un service informatique accessible par internet et, dans le cas d’une cession d’entreprise, par voie de presse.

<sup>4</sup> Rapport au Président de la République relatif à l’ordonnance n° 2023-77 du 8 février 2023 relative à l’exercice en société des professions libérales réglementées. Est citée la nouvelle possibilité pour les SPFPL d’investir dans des sociétés d’experts-comptables créées sous l’ordonnance de 1945.

(12) 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

Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale constituait le **dernier volet d'un ensemble de trois projets de loi** – constitutionnelle, organique et ordinaire – conçu par le Gouvernement comme devant **favoriser l'application du principe de « différenciation » territoriale.**

Initialement composé de 84 articles, le projet de loi a été **considérablement enrichi lors de son examen au Sénat** – 128 articles additionnels ajoutés, 5 supprimées – , puis à l'Assemblée nationale – 107 articles additionnels étant encore ajoutés. Modifié par la commission mixte paritaire, le projet de loi a été adopté le 31 janvier 2022 par celle-ci, puis promulgué le 21 février 2022.

Les 271 articles que compte la loi, dont la plupart ont été examinés par la commission des lois, prévoient **90 mesures d'application**. Parmi elles, au 19 avril 2023, **48 mesures ont été prises et 42 demeurent encore manquantes. Le taux d'application de la loi qui en résulte est donc de 52 %**. Une part significative des dispositions de la loi dont la commission des lois a eu à connaître ne sont donc pas applicables.

L'application des articles examinés au fond par d'autres commissions fait l'objet, pour chacune des commissions concernées, d'une fiche distincte dans le présent rapport.

## **I. Les principales dispositions de la loi**

Parmi les articles examinés par la commission des lois, les dispositions du projet de loi sont divisées en quatre titres :

- les articles 1<sup>er</sup> à 24 sont relatifs à la différenciation ;
- les articles 25 à 151 ont trait à la décentralisation ;
- les articles 152 à 161 tendent à favoriser l'application du principe de déconcentration ;
- les articles 162 à 271 visent généralement à l'application de mesures de simplification, notamment en outre-mer.

### *1. Différenciation*

Outre **l'inscription du principe de différenciation (article 1<sup>er</sup>) et du pouvoir réglementaire des collectivités territoriales (article 5) dans la loi**, le titre Ier vise à faciliter l'application du principe de différenciation :

- l'article 2 tend à permettre aux collectivités territoriales qui le souhaitent de **formuler des propositions de différenciation des normes** leur étant applicables ;
- l'article 6 vise à **favoriser l'application du pouvoir réglementaire local** dans divers domaines de compétences des collectivités territoriales ;
- l'article 8 ouvre aux élus locaux **la possibilité de définir eux-mêmes la composition des conférences territoriales de l'action publique (CTAP)** et

ouvre les facultés de **délégation de compétences**, notamment des EPCI à fiscalité propre aux départements et régions s'agissant de ses compétences facultatives ;

- l'article 17 octroie à **une ou plusieurs communes membres d'un EPCI à fiscalité propre la possibilité de transferts « à la carte » de leurs compétences** vers ce dernier ;
- l'article 18 prévoit la possibilité, **dans les communautés urbaines et les métropoles de soumettre l'exercice de la compétence « voirie » à la reconnaissance d'un intérêt communautaire** ou métropolitain.

## 2. *Décentralisation*

Le volet relatif à la décentralisation comprend trois titres : le titre II, consacré à la transition écologique ; le titre III, consacré à l'urbanisme et au logement ; le titre IV, consacré à la santé, la cohésion sociale, l'éducation et la culture.

La commission des lois a essentiellement eu à connaître du premier de ces titres, qui comporte les dispositions suivantes :

- l'article 30 modifie certaines **conditions d'exercice des compétences « eau » et « assainissement »** ;
- l'article 35 prévoit **la possibilité pour les communes de procéder, dans le cadre d'un zonage réalisé dans le plan local d'urbanisme, éventuellement intercommunal, à une restriction de l'implantation des éoliennes** sur leur territoire ;
- les articles 38 et 40 prévoient respectivement **le transfert aux départements et métropoles volontaires ainsi que la mise à disposition expérimentale aux régions volontaires de routes non concédées de l'État** ;
- l'article 53 permet aux **collectivités territoriales d'installer des radars routiers** ;
- l'article 57 prévoit la **possibilité pour l'ADEME de déléguer aux régions une part de l'attribution de subventions et de concours financiers en matière de transition énergétique et d'économie circulaire** ;
- l'article 60 modifie **la composition des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF)**, afin de renforcer la place des élus locaux – en particulier ruraux – en son sein.

Le titre V a pour objet **de tirer les conséquences, notamment financières, des dispositions de l'ensemble de la loi**, en particulier s'agissant des transferts de compétences.

## 3. *Déconcentration*

Le titre VI de la loi est relatif à diverses mesures de déconcentration :

- l'article 152 fait du **préfet de région le délégué territorial de l'ADEME et du préfet de département le délégué territorial de l'office français de la biodiversité (OFB)** ;
- l'article 153 **renforce la place du préfet de département dans la gouvernance des agences de l'eau** ;

- l'article 155 octroie au préfet de région la possibilité de **déléguer au préfet de département l'attribution des subventions relatives à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** ;
- l'article 156 étend les **obligations d'information des maires et présidents d'EPCI à fiscalité propre lorsque des services de l'État en quittent le territoire** ;
- l'article 159 modifie **la gouvernance et le régime juridique du CEREMA**.

#### 4. *Simplification*

Les titres VII à IX comportent des dispositions relativement disparates, ayant pour principal point commun de viser à la simplification de l'action publique locale.

Sans prétendre à l'exhaustivité, ils comportent les dispositions suivantes :

- l'article 162 vise à étendre l'application du **principe « dites-le nous une fois »** ;
- l'article 168 prévoit les **conditions du partage de données entre acteurs de l'insertion** ;
- l'article 170 pérennise sous conditions **la possibilité pour les assemblées délibérantes** des départements, régions et EPCI à fiscalité propre, **de procéder à leurs réunions en visioconférence** ;
- l'article 180 facilite **la mutualisation d'agents communs à une commune et à son EPCI à fiscalité propre** ;
- l'article 181 modifie **la gouvernance de la métropole Aix-Marseille-Provence** ;
- l'article 186 vise à favoriser **le développement de l'apprentissage transfrontalier** ;
- les articles 210 à 228 apportent diverses **modifications au régime des entreprises publiques locales** ;
- l'article 229 ouvre plus largement **les missions d'évaluation des politiques publiques territoriales des chambres régionales des comptes** ;
- les articles 237 et 238 prévoient diverses dispositions en matière de **droit funéraire et à la police municipale afférente** ;
- les articles 239 et 240 sont relatifs à la **déclaration de l'état de calamité naturelle exceptionnelle outre-mer** ;
- l'article 241 est relatif à la **prévention des risques naturels majeurs outre-mer** ;
- l'article 255 octroie **aux communes de Nouvelle-Calédonie la compétence relative aux infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques** ;
- l'article 263 révisé **le statut de Clipperton**.

## II. Une loi très partiellement applicable

### 1. *Certaines mesures d'application ont été prises*

Une part non négligeable des mesures d'application prévues par la loi ont été prises.

---

Tel est le cas, notamment, des mesures relatives aux articles 38 et 40, qui prévoient **le transfert de routes non concédées de l'État aux départements et métropoles volontaires ainsi qu'à la mise à disposition, à titre expérimental, aux régions volontaires, ont fait l'objet d'une application rigoureuse.** À l'exception d'une (*cf. infra*), les mesures réglementaires d'application ont ainsi été prises, y compris s'agissant de leurs conséquences financières : le décret n° 2022-1527 du 7 décembre 2022 relatif au transfert aux collectivités territoriales de la maîtrise d'ouvrage des opérations routières, inscrites au volet routier des contrats de plan État-région, se rapportant aux voies non concédées relevant du domaine routier national transféré, pris pour l'application de l'article 150 de la loi, tire ainsi certaines conséquences financières des articles 38 et 40.

L'article 159 de la loi a modifié le statut du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) en faire une quasi-régie conjointe, renforçant ainsi son rôle auprès des collectivités territoriales. **Le décret n° 2022-897 du 16 juin 2022 a achevé, sur le plan réglementaire l'évolution législative ainsi engagée, permettant au CEREMA de s'approprier rapidement ce statut rénové.**

S'agissant du volet « simplification », de nombreuses mesures d'application ont opportunément été prises : il en va ainsi des mesures relatives **au comité social d'administration de l'ANCT** (article 206 de la loi), **du référent déontologue pour les collectivités territoriales** (article 218), ou encore des articles relatifs au **droit funéraire** (articles 237 et 238), qui ont été rendus **pleinement applicables.**

Par ailleurs **l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance certaines mesures relatives à l'apprentissage transfrontalier prévue à l'article 188 de la loi a bien été employée** par le Gouvernement, l'ordonnance n° 2022-1607 ayant été publiée le 22 décembre 2022. Il en va de même pour celle prévue à l'article 205 de la loi, **relative au régime budgétaire et comptable de l'établissement public local Paris La Défense.** Enfin, l'ordonnance n° 2022-1521 du 7 décembre 2022 **étend aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de la loi,** conformément à l'habilitation prévue à son article 254<sup>1</sup>.

2. *Des mesures non prévues ont utilement contribué à l'application de la loi*

**Plusieurs mesures non prévues par la loi sont venues faciliter son application.** Parmi elles, trois sont relatives à la composition d'organes territoriaux :

- l'article 8 de la loi ouvre la possibilité aux élus locaux de déterminer eux-mêmes la composition de la conférence territoriale d'action publique (CTAP), dans les conditions définies par la loi. Afin de prévenir toute difficulté d'application dans le cadre spécifique de l'organisation territoriale francilienne, **le décret n° 2022-1581 du 16 décembre 2022 précisant les modalités d'élection et de désignation des membres de la conférence territoriale de l'action publique, pris en concertation avec les rapporteurs de la loi, a utilement précisé le cadre applicable en Île-de-France,** en particulier s'agissant du rôle des présidents d'établissement public territorial ;

---

<sup>1</sup> L'habilitation s'étendait d'ailleurs aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

- de façon analogue, le décret n° 2022-1663 du 26 décembre 2022 relatif aux **modalités de désignation des membres de la chambre des territoires de Corse précise utilement les conditions d'application de l'article 9 de la loi** - bien que non prévu par celui-ci -, qui modifie la composition de la chambre des territoires de Corse ;
- le décret n° 2022-986 du 4 juillet 2022 relatif à la composition du comité des finances locales et du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui n'était pas prévu par l'article 21, dont l'objet était notamment **de rééquilibrer la composition du CNEN**.

Une dernière mesure non prévue peut être rattachée à l'application de l'article 157, qui prévoit **la médiation par le préfet de département, lorsque l'installation d'un cirque itinérant sur le territoire d'une commune pose difficulté, entre l'exploitant du cirque et la commune concernée**. Le décret n° 2022-376 du 17 mars 2022 tend à en faciliter l'application.

### 3. *Des dispositions applicables dont l'application concrète demeure incertaine*

Parmi les mesures d'application directe ne nécessitant donc la prise d'aucune disposition réglementaire, **certaines ne semblent avoir fait l'objet d'une réelle application**.

C'est notamment le cas d'une mesure ayant fait l'objet de discussions nourries, y compris lors de la commission mixte paritaire (CMP), prévue à l'article 35 de la loi : **la capacité pour les communes ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de procéder, dans le cadre du plan local d'urbanisme (PLU), le cas échéant intercommunal, à un zonage en fonction de certaines caractéristiques, de l'implantation d'éoliennes à l'échelle du territoire communal ou intercommunal**. Lors de l'examen du projet de loi d'accélération des énergies renouvelables, **l'articulation de cette disposition avec les autres dispositions du projet de loi relatives à l'implantation d'éoliennes ne semble pas avoir été clairement prévue**, ce qui avait conduit les rapporteurs à s'interroger sur son application réelle. En tout état de cause, ces derniers appellent **l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'assurer la publicité des dispositions d'application directe, y compris lorsqu'elles résultent d'initiatives parlementaires**, afin d'en garantir l'applicabilité.

### 4. *Les mesures d'application manquantes*

#### a) Les mesures réglementaires d'application

**Au 19 avril 2023, n'avaient toujours pas été adoptées de nombreuses mesures réglementaires d'application**. Si l'ensemble de ces mesures devraient en toute logique, plus d'un an après la promulgation de la loi, être prises, l'absence de certaines paraît particulièrement dommageable.

Prévu à l'article 6, le décret en Conseil d'État prévoyant **les conditions et le plafond dans le respect duquel le régime des redevances dues aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes pour l'occupation provisoire de leur domaine public par les chantiers de travaux** peuvent être fixés respectivement par le conseil municipal, l'organe délibérant ou le comité syndical, n'a pas été pris. L'échéancier fourni par le secrétariat général du Gouvernement prévoyait la prise de cette mesure avant fin juillet 2022. L'absence de mesure d'application prive d'effet, pour l'heure, une telle disposition. **L'inapplicabilité**



de celle-ci est d'autant plus regrettable que le renforcement du pouvoir réglementaire local a constitué l'un des principaux points d'attention lors de la discussion parlementaire, la commission des lois étant particulièrement vigilante au renforcement des marges de manœuvre des collectivités territoriales et de leurs groupements en la matière.

L'article 11 renvoie à un décret en Conseil d'État pour l'application de l'article L. 5224-1 du code général des collectivités territoriales, relatif à **un accord portant sur l'encadrement des jours - notamment les dimanches - et horaires d'ouverture au public de certains établissements commerciaux en cas de déséquilibre du tissu commercial de proximité à l'intérieur du périmètre d'un schéma de cohérence territoriale** (Scot). Très attendues par les élus locaux dans la poursuite de l'objectif de revitalisation des centres-bourgs, ces dispositions d'application devaient initialement être prises à la fin du mois de juillet 2022 selon le secrétariat général du Gouvernement.

L'article 40, relatif à la mise à disposition des régions, à titre expérimental, de routes non concédées de l'État, est applicable, à une regrettable exception près. Un arrêté du ministre de la justice et des ministres chargés de la voirie routière nationale et des collectivités territoriales doit déterminer **les conditions d'assermentation d'agents de la région pour la réalisation de certains contrôles**. Faute d'avoir été pris, cet arrêté prive d'applicabilité une disposition pourtant favorable à une décentralisation plus approfondie.

De façon analogue, le décret prévu à l'article 53 pour la détermination des modalités de dépôt et d'instruction des demandes, formulées par les collectivités territoriales, d'avis du préfet de département concernant l'installation de radars routiers sur les routes dont elles ont la charge, n'a toujours pas été pris. Il prive ainsi d'effet une disposition pourtant souhaitée par certaines collectivités territoriales et de nature à renforcer la sécurité routière.

L'article 151 prévoit la prise par décret **d'une convention type constatant la liste des services ou parties de service chargés de la mise en œuvre de compétences de l'État transférées aux collectivités territoriales et mis à disposition de ces dernières dans ce cadre**. L'absence de décret en la matière est problématique, de telles conventions type étant de nature à faciliter des transferts de compétences et à en mieux garantir la sécurité juridique.

De la même manière, l'article 160 de la loi prévoit **l'approbation par arrêté du référentiel que doivent respecter les conventions France Services**. Cet arrêté n'a pas été pris alors qu'il serait susceptible de fluidifier les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

L'article 173, qui prévoit la **possibilité pour les collectivités territoriales de fixer un seuil en-dessous duquel elles peuvent prononcer l'admission en non-valeur de certains titres de recettes attachés à des créances irrécouvrables, n'est pas applicable**, le plafond de ce seuil et les modalités suivant lesquelles le président du conseil départemental ou régional ou le maire rendent compte à l'assemblée délibérante ou au conseil municipal de l'usage de cette faculté n'ayant pas été fixés par décret.

Plusieurs articles relatifs à des mesures dites de simplification de l'action publique ne sont pas applicables :

- l'article 162 de la loi tend à simplifier les relations entre le public et l'administration, en prévoyant que **les administrations peuvent conserver des informations et collecter certaines données dans le but d'informer les personnes sur leur droit au bénéfice éventuel d'une prestation ou d'un avantage, éventuellement dans le but de leur attribuer les avantages ou prestations visés**. Le décret en Conseil d'État prévu pour son application n'ayant été pris, cette mesure de simplification bienvenue n'est pas applicable ;
- l'article 169, relatif à la **dénomination des voies et lieux-dits par le conseil municipal des communes, qui vise notamment à améliorer l'adressage**, est toujours inapplicable ;
- le décret prévu pour l'application de l'article 201, qui tend à **permettre à des établissements publics de l'État qui exercent les mêmes missions sur des périmètres géographiques différents de mutualiser la gestion de fonctions et moyens** nécessaires à celles-ci, n'a pas été pris.

Enfin, plusieurs articles relatifs aux outre-mer demeurent inapplicables, faute de mesures réglementaires :

- **relatif à la prévention des risques naturels outre-mer, l'article 241 prévoit de nombreuses mesures d'application, dont aucune n'est prise**. Les rapporteurs appellent l'attention du Gouvernement sur ce sujet, qui fait l'objet d'une particulière vigilance au Sénat ;
- **l'article 263 crée un statut *ad hoc* pour Clipperton, incluant la création d'un conseil consultatif assistant le ministre des outre-mer dans l'administration de ce territoire**. Cet article est pour l'heure inapplicable, les décrets nécessaires n'ayant pas été pris.

b) Les ordonnances

L'article 198 de la loi habilitait le Gouvernement à réviser par ordonnance, dans un délai de 18 mois, **le régime de la publicité foncière**. **Cette ordonnance n'a pas été prise et une nouvelle habilitation figure dans l'avant-projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice que le Gouvernement a soumis à consultation**<sup>1</sup>. Si le Gouvernement n'est pas tenu constitutionnellement d'utiliser l'habilitation que lui a accordée le Parlement, une telle situation met néanmoins clairement en lumière l'impréparation du Gouvernement et le fait qu'il est parfois uniquement animé par le souci de se doter d'une « habilitation de confort » pour lui permettre de légiférer, en cas de besoin, à la place du Parlement. Tel n'est, en tout état de cause, pas l'esprit de la Constitution.

De même, l'article 256 de la loi habilitait le Gouvernement à prendre sous dix mois par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour **créer un statut de grand port maritime pour Saint-Pierre-et-Miquelon**. **Cette ordonnance n'a pas été prise**.

---

<sup>1</sup> Article 21 de cet avant-projet.

c) Les rapports

**Certains articles de la loi prévoient la remise de rapports au Parlement, dont le délai est parfois échu.**

Il en va ainsi de l'article 4 qui prévoyait la remise au Parlement sous six mois **d'un rapport sur les phénomènes de spéculation immobilière et foncière en Corse et les moyens de différenciation disponibles pour y faire face**. Malgré l'acuité des questions immobilière et foncière en Corse, il n'a pas été rendu.

L'article 32 prévoyait la remise au Parlement **d'un rapport « évaluant la mise en œuvre des règles départementales relatives à la défense extérieure contre l'incendie, notamment leurs conséquences en matière financière, d'urbanisme et de développement pour les collectivités territoriales et leurs groupements chargés de ce service public »**. Ce rapport n'a pas été remis formellement au Parlement. Une telle omission est d'autant plus dommageable que **le rapport a été communiqué à certains parlementaires, y compris des sénateurs dans le cadre de l'examen de la proposition de loi d'Hervé Maurey visant à adapter la défense extérieure contre l'incendie à la réalité des territoires ruraux**. Les conclusions de ces travaux étant partiellement publiques, le Gouvernement gagnerait à en garantir la publicité sans tarder en les transmettant aux assemblées.

L'article 144 prévoit également la remise au Parlement sous six mois d'un **rapport « retraçant les perspectives du transfert de la médecine scolaire aux départements, son coût, les modalités envisagées de recrutement et de gestion du personnel et les améliorations attendues sur le fonctionnement des différentes actions menées dans le cadre de la médecine scolaire »**. Ce rapport, qui n'a toujours pas été remis, aurait utilement éclairé la représentation nationale sur les raisons ayant conduit le Gouvernement, après l'avoir initialement évoqué lors de l'élaboration du projet de loi, à finalement écarter le transfert aux conseils départementaux de la compétence « médecine scolaire ». Alors qu'un rapport de la Cour des comptes de 2020<sup>1</sup> soulignait déjà les difficultés rencontrées par les services de médecine scolaire, **le transfert aux conseils départementaux de cette compétence, sous des modalités restant à définir, paraît une voie d'amélioration possible** de l'action publique en la matière et il est dommageable qu'il n'ait pas été procédé par le Gouvernement à une **objectivation des enjeux en la matière**.

De façon analogue, il est problématique que **le rapport évaluant les conditions d'une délégation aux régions de la gestion opérationnelle du programme européen à destination des écoles pour la distribution de fruits et légumes et de lait à l'école**, prévu à l'article 146 de la loi, n'ait pas été remis au Parlement.

Deux rapports relatifs à des problématiques spécifiques à certains territoires outre-mer n'ont pas été publiés :

- l'article 253 prévoit la remise sous six mois au Parlement d'un rapport **« sur l'organisation du système de santé et de la sécurité sociale pour la plupart des outre-mer, en particulier Saint-Barthélemy »**, à laquelle il n'a pas été procédé, alors même que ce rapport a de nouveau été demandé lors de

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des Comptes, *Les médecins et les personnels de santé scolaire*, mai 2020, consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-05/20200527-rapport-58-2-medecins-personnels-sante-scolaire.pdf>.

---

l'examen de la proposition de loi organique visant à permettre à Saint-Barthélemy de participer à l'exercice de compétences de l'État, en mars dernier ;

- l'article 271 prévoit également la remise d'un **rapport sous le même délai d'un rapport sur la création d'un observatoire du prix du foncier à Mayotte**. Ce rapport n'a pas été rendu.

Enfin, le rapport « *évaluant l'intérêt de l'extension du coefficient « coût de la vie » pour les personnels soignants des régions frontalières de la Suisse* », qui devait être remis dans un délai d'un an, ne l'a pas été.

##### 5. *Les mesures d'application publiées mais problématiques*

L'article 229 de la loi prévoit les conditions dans lesquelles les chambres régionales des comptes (CRC) participent à l'évaluation des politiques publiques territoriales. Ce faisant, il ajoute notamment un article L. 211-15 au code des juridictions financières **prévoyant que « la chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques »**. Le décret n° 2022-1549 du 8 décembre 2022 relatif à l'évaluation des politiques publiques territoriales par les chambres régionales des comptes, pris pour l'application de cet article prévoit que « *la chambre régionale des comptes peut, de sa propre initiative, procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant des collectivités territoriales et organismes soumis à sa compétence de contrôle des comptes et de la gestion* » (article R. 245-1-1 du code des juridictions financières). Dans une réponse à une question écrite, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires souligne que **cet article est modelé sur l'article L. 111-13 du code des juridictions financières, qui octroie à la Cour des comptes une faculté identique d'auto-saisine<sup>1</sup>**. L'analyse des travaux parlementaires montre pourtant que **l'intention du législateur n'était pas de créer une faculté d'auto-saisine aux chambres régionales des comptes, mais de créer une compétence nouvelle d'évaluation des politiques publiques territoriales à la saisine exclusive des collectivités territoriales** : ni l'étude d'impact, ni les travaux au Sénat et à l'Assemblée nationale ne font mention de la création d'une telle capacité, la discussion parlementaire ayant porté exclusivement sur la possibilité de saisine par les collectivités territoriales des CRC pour des évaluations de politiques publiques territoriales. En la matière, **le pouvoir réglementaire a donc outrepassé l'intention du législateur et une évolution législative n'est pas à exclure**.

Par ailleurs, l'article 161 de la loi habilitait le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai d'un an, toute mesure relevant du domaine de la loi afin **d'améliorer la prise en charge des conséquences exceptionnellement graves sur le bâti et sur les conditions matérielles d'existence des assurés des désordres causés par le phénomène naturel de mouvements de terrain différentiels consécutifs à la sécheresse ou à la réhydratation des sols**, phénomène plus connu sous le nom de « retrait-gonflement des argiles ». Néanmoins, **l'ordonnance n° 2023-78 du 8 février**

---

<sup>1</sup> Réponse à la question écrite n° 05317 de Françoise Gatel, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/questions/base/2023/qSEQ230205317.html>.

**2023 ne semble pas apporter pleine satisfaction<sup>1</sup>** et le régime juridique qu'elle prévoit pourrait être modifié<sup>2</sup>.

**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 est donc partiellement applicable.**

(13) Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption

La loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption est issue d'une **proposition de loi** déposée le 30 juin 2020 par les députés Monique Limon, Gilles Le Gendre et des membres du groupe La République en Marche à la suite du **rapport intitulé « Vers une éthique de l'adoption, donner une famille à un enfant » remis par la députée Monique Limon et la sénatrice Corinne Imbert** au Premier ministre et au secrétaire d'État chargé de la protection de l'enfance en octobre 2019. Ce rapport proposait trois axes de recommandations : mieux préparer les familles à l'adoption, notamment au regard des profils des enfants adoptables ; faciliter l'adoption des enfants qui peuvent l'être, au besoin sous une forme simple ; former les parties prenantes de l'adoption.

Elle a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement et **échec de la commission mixte paritaire**.

Sur les 26 articles que compte la loi, **22 articles sont d'application directe**, 3 articles prévoient au moins une mesure d'application réglementaire et une disposition comprend une habilitation à légiférer par ordonnance.

**Au 31 mars 2023, aucune mesure d'application n'a été publiée**, sur les 4 prévues. Seule l'ordonnance prévue par l'article 18 a été publiée.

## **I. Les principales dispositions de la loi**

### **1. Les dispositions relatives à l'adoption**

L'**article 1<sup>er</sup>** explicite les effets de la filiation adoptive en la forme simple qui se caractérisent par l'adjonction d'un nouveau lien de filiation sans rompre le lien de filiation originel.

L'**article 2**, qui est la **mesure-phare de la loi**, ouvre l'adoption **aux personnes liées par un pacte civil de solidarité et aux concubins**, tout en assouplissant les conditions d'âge (26 ans au lieu de 28) ou de durée de la communauté de vie (un an au lieu de deux) en vigueur.

L'**article 3** élargit les dérogations à l'interdiction du prononcé d'une adoption plénière d'un enfant âgé de plus de quinze ans à toutes les hypothèses dans lesquelles l'enfant ne remplissait pas, avant ses quinze ans, les conditions légales pour être

---

<sup>1</sup> Voir le rapport d'information n° 1003 (XVI<sup>ème</sup> législature) sur l'évaluation de la prise en compte du retrait-gonflement des argiles fait par Sandra Marsaud et Sandrine Rousseau, consultable à l'adresse suivante : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cec/l16b1003\\_rapport-information#](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cec/l16b1003_rapport-information#).

<sup>2</sup> Une proposition de loi visant à mieux indemniser les dégâts sur les biens immobiliers causés par le retrait-gonflement de l'argile a été adoptée le 6 avril 2023 à l'Assemblée nationale.

adopté. L'article 4 clarifie le régime du placement d'un enfant en vue de son adoption et l'article 6 les conditions du consentement à l'adoption.

L'article 7 ouvre la possibilité pour le tribunal de **prononcer l'adoption de mineurs de plus de treize ans ou de majeurs protégés** lorsqu'ils sont **hors d'état d'y consentir**, après avis d'un administrateur *ad hoc* pour le mineur ou de la personne chargée de la protection juridique avec représentation relative à la personne pour le majeur.

L'article 8 introduit le **consentement de l'enfant à son changement de prénom** lors de son adoption et à son **changement de nom** lors de son adoption simple.

L'article 9 – qui a causé l'échec de la commission mixte paritaire, le Sénat y étant opposé – permet, à titre transitoire, jusqu'au 21 février 2026, **d'établir la filiation de l'enfant issu d'une assistance médicale à la procréation (AMP) à l'étranger** avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique vis-à-vis de la mère d'intention **par la voie de l'adoption, sans l'accord de la femme qui a accouché**, si son refus de reconnaissance conjointe est contraire à l'intérêt de l'enfant.

L'article 10 modifie les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'agrément en vue d'adoption en y inscrivant : **l'obligation de suivre une préparation préalablement à la délivrance de l'agrément** en vue d'adoption, pour que les candidats soient mieux informés de la réalité du parcours de l'adoption et sensibilisés au profil des enfants effectivement proposés à l'adoption ; l'obligation pour le président du conseil départemental de **suivre l'avis de la commission d'agrément** dont l'avis deviendrait « conforme » ; la reconnaissance législative des **réunions d'information proposées aux personnes agréées par les conseils départementaux**.

L'article 11 inscrit dans le code civil la **définition de l'adoption internationale** telle qu'elle ressort de la Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, faite à La Haye le 29 mai 1993 et signée par la France le 5 avril 1995.

L'article 13 inscrit dans la loi le rôle que peuvent jouer les organismes autorisés pour l'adoption (OAA) **auprès des conseils départementaux pour identifier** parmi les personnes qu'ils accompagnent **des candidats susceptibles d'accueillir des enfants à besoins spécifiques**.

L'article 14 réforme la procédure permettant aux OAA d'exercer leur activité tout en conservant une procédure en deux temps - autorisation puis habilitation - et **restreint leur rôle d'intermédiaire aux seules adoptions internationales**, ce qui supprime toute alternative aux services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) pour confier un enfant à l'adoption en France. Il **incrimine le fait de recueillir des mineurs en vue de l'adoption** sur le territoire français.

L'article 15 oblige les candidats à une adoption internationale à **passer par l'intermédiaire d'un OAA ou par l'Agence française de l'adoption (AFA)** et interdit ainsi toute adoption internationale par démarche individuelle.

L'article 16 rend obligatoire un **accompagnement post-adoption** par l'AFA ou un OAA, ou à défaut l'ASE, **en cas d'adoption internationale non intrafamiliale**, pendant l'année qui suit l'arrivée de l'enfant au foyer de l'adoptant.

## *2. Les dispositions relatives au statut de pupille de l'État et au conseil de famille des pupilles de l'État*

L'**article 19** inscrit dans la loi la pratique existante du « **bilan d'adoptabilité** » – bilan médical, psychologique et social qui fait état de l'éventuelle adhésion de l'enfant à un projet d'adoption – **tout en l'étendant à tout enfant devenant pupille**, et pas uniquement à ceux qui sont susceptibles de faire l'objet d'un projet d'adoption. Il permet également qu'un nouveau bilan soit réalisé à tout moment à la demande du tuteur ou du pupille.

L'**article 20** clarifie le rôle du **consentement des parents** en cas de remise de l'enfant au service de l'ASE en vue d'une admission en qualité de pupille de l'État.

L'**article 21** modifie les **règles de composition et de fonctionnement des conseils de famille des pupilles de l'État**, tout en créant une **nouvelle procédure de recours** contre ses décisions et délibérations Il institue une **obligation de formation préalable** pour ses membres.

L'article 22 prévoit une **information systématique du pupille de l'État par le tuteur** et permet la création de plusieurs associations d'entraide entre les pupilles ou anciens pupilles de l'État dans chaque département, renommées associations départementales des personnes accueillies en protection de l'enfance

## *3. Les dispositions diverses*

L'**article 23** augmente la **durée du suivi renforcé des enfants confiés à l'ASE** jusqu'à leurs trois ans.

L'**article 24** donne un **caractère supplétif à la tutelle assurée par le président du conseil départemental** afin que celle-ci soit résiduelle, en cas d'impossibilité de mettre en place une tutelle familiale ou d'admettre le mineur comme pupille de l'État.

L'**article 25** assouplit les **modalités du recours au congé d'adoption** et du congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption, en permettant un début différé et un fractionnement pour le premier.

## **II. Une restructuration des dispositions du code civil relatives à l'adoption achevée**

L'**article 18** a autorisé le Gouvernement à **légiférer par ordonnance** pour modifier les dispositions du code civil et du code de l'action sociale et des familles en matière d'adoption, de déclaration judiciaire de délaissement parental, et de tutelle des pupilles de l'État et de tutelle des mineurs dans le but de **tirer les conséquences, sur l'organisation formelle du titre VIII du livre I<sup>er</sup> du code civil, de la revalorisation de l'adoption simple** et de la spécificité de l'adoption de l'enfant de l'autre membre du couple, ainsi que d'harmoniser ces dispositions sur un plan sémantique ainsi que d'assurer une meilleure coordination entre elles.

Cette ordonnance a été publiée le 6 octobre 2022<sup>1</sup> et le projet de loi de ratification déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 mars 2023<sup>2</sup>, respectant ainsi les délais prévus par l'article 18.

Comme le précise le rapport au Président de la République, cette ordonnance procède à « *une refonte, purement formelle et à droit constant* » du titre VIII du livre I<sup>er</sup> du code civil relatif à la filiation adoptive, en **faisant formellement disparaître la hiérarchie entre adoption plénière et adoption simple** au profit de cinq nouveaux chapitres.

Complétée par un décret n° 2022-1630 du 23 décembre 2022 portant diverses dispositions d'application de la réforme de l'adoption, qui a notamment coordonné les dispositions de renvoi au code civil compris dans le code de procédure civile avec la nouvelle présentation, l'ordonnance est **entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023**.

### **III. L'application de dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code du travail en attente**

Trois articles de la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption prévoient une ou plusieurs mesures d'application réglementaire qui ne relèvent pas du ministère de la justice.

**Aucune n'a encore été publiée** bien que l'échéancier du Gouvernement annonce des publications en octobre ou décembre 2022.

Il s'agit :

- à l'article 14, du décret fixant la **durée de l'autorisation et de l'habilitation** des organismes autorisés à servir d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs résidant habituellement à l'étranger (art. L. 225-12-1 du code de l'action sociale et des familles).

Les organismes bénéficiant d'une autorisation et d'une habilitation données sans limite de durée avant la publication de loi n° 2022-219 du 21 février 2022, sont autorisés à poursuivre leur activité pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, soit **jusqu'au 21 février 2024**.

Le projet de décret doit notamment être soumis au Conseil national de l'adoption créé par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants qui n'a pas encore été installé<sup>3</sup>.

- à l'article 21, du décret définissant les **conditions de la formation préalable des membres des conseils de famille des pupilles de l'État** (art. L. 224-2 du code de l'action sociale et des familles) ; ce décret doit également être soumis pour avis au Conseil national de l'adoption ;

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2022-1292 du 5 octobre 2022 prise en application de l'article 18 de la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption.

<sup>2</sup> Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2022-1292 du 5 octobre 2022 prise en application de l'article 18 de la loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption, n° 1007.

<sup>3</sup> En application de l'article L.147-12 du code de l'action sociale et des familles.



---

- à l'article 25, des mesures réglementaires fixant les **modalités de délai et de fractionnement du congé d'adoption** (art. L. 1225-37 du code du travail) et celles du **congé pour l'arrivée d'un enfant placé en vue de son adoption** (art. L. 3142-1), étant précisé que ces dispositions avaient été ajoutées **par le Gouvernement** en première lecture à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. Le retard est expliqué par la nécessité pour les caisses primaire d'assurance maladie de mettre en œuvre un nouveau processus de déclaration et de traitement permettant de contrôler que le cumul des périodes de congé entre parents ne dépasse pas le plafond de jours autorisé. Une publication devrait avoir lieu au cours du **deuxième trimestre 2023**, après la consultation des organismes de sécurité sociale et de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

**La loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption est partiellement applicable.**

(14) Loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art

Au-delà de son intitulé, **la loi n° 2022-267 du 28 février 2022** vise plus précisément à **réformer le régime légal des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et des modalités de régulation de ce secteur économique**. Ce texte est issu d'une proposition de loi sénatoriale, déposée par Catherine Morin-Desailly, adoptée en première lecture le 23 octobre 2019 puis par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 26 février 2020. En raison de la crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19, l'examen du texte en séance publique n'a finalement eu lieu que le 9 février 2022.

Initialement composé d'**un article unique**, la proposition de loi a été principalement enrichie par le Sénat : **sept articles additionnels** ont ainsi été introduits lors de son examen au **Sénat** et **un article** lors de son examen à **l'Assemblée nationale**. La proposition de loi ainsi modifiée a fait l'objet d'un **vote conforme par le Sénat**.

Sur les **11 articles** que compte la loi, **neuf sont d'application directe** et **deux prévoient six mesures d'application réglementaire**.

Au 31 mars 2023, cinq mesures d'application **ont été publiées, sur les six prévues, et la majorité des dispositions de cette loi sont applicables**.

## **I. Les principales dispositions de la loi**

**L'article 1<sup>er</sup>** astreint les personnes physiques qui dirigent des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques à une obligation de formation professionnelle continue.

**L'article 2** réforme le Conseil des ventes volontaires, autorité de régulation de ce secteur d'activité, en le renommant « *Conseil des maisons de vente* » et en modifiant ses missions, sa composition, les conditions d'exercice de son pouvoir disciplinaire ainsi que ses modalités de financement.

---

<sup>1</sup> Amendement n°507 déposé le samedi 28 novembre 2020.

L'article 3 autorise les opérateurs de ventes volontaires à réaliser les inventaires dits « *fiscaux* » à la suite d'un décès.

L'article 5 étend le régime des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques défini par le code de commerce à la vente de meubles incorporels, sous réserve de dispositions particulières.

L'article 6 prévoit que la vente de biens appartenant à une personne mineure ou majeure sous tutelle peut, si l'autorisation prévoit qu'elle a lieu aux enchères publiques, être organisée et réalisée par un opérateur de ventes volontaires.

L'article 7 fixe les conditions nécessaires pour jouir de la qualification de commissaires de justice.

L'article 8 allège le formalisme des ventes de gré à gré en exigeant uniquement l'établissement d'un mandat écrit.

L'article 9 permet le regroupement du registre d'objets mobiliers (historiquement qualifié de « livre de police ») et du répertoire des procès-verbaux des ventes aux enchères et de leurs adjudications.

L'article 10 inscrit dans la loi la jurisprudence de la Cour de cassation qui retient que l'adjudicataire défaillant ne peut pas se prévaloir de la résolution de la vente pour se soustraire à ses obligations.

L'article 11 autorise l'accès partiel de ressortissants des États membres de l'Union européenne et des États parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) aux activités de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

## II. Une loi majoritairement applicable

À l'exception d'un article, pour lequel une mesure réglementaire d'application était encore attendue au 31 mars 2023, la plupart des dispositions de la loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art sont applicables.

### 1. Les mesures d'application publiées

Le décret n° 2023-119 du 20 février 2023 relatif aux opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques et au Conseil des maisons de vente met en application les articles 1<sup>er</sup> (*cf.* article 11 du décret) et 2 (*cf.* articles 17, 19 et 26) de la loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art.

L'article 11 du décret précité précise les **modalités de la formation professionnelle continue** en prévoyant une durée minimale annuelle de 20 heures ou de 40 heures au cours de deux années consécutives. Cet article liste également les différents enseignements ou activités pouvant satisfaire l'obligation de formation professionnelle continue.

L'article 17 du décret organise les **modalités d'élection des membres du collège du Conseil des maisons de vente**. Il détaille notamment les qualités nécessaires pour être électeur et éligible au sein du Conseil des maisons de vente et prévoit un découpage en deux circonscriptions pour la tenue des élections (région Île-de-France d'une part et autres régions d'autre part). Le décret instaure une élection au scrutin plurinominal majoritaire à candidatures isolées, chaque électeur devant élire trois binômes constitués chacun d'un représentant et d'un titulaire. Le vote a lieu par

---

voie électronique. Le Conseil des maisons de vente est chargé de l'organisation des opérations électorales.

**Les articles 19 et 26** du décret prévoient, respectivement, en cas d'empêchement ou de démission, les **modalités de remplacement d'un membre (titulaire ou suppléant) du Conseil des maisons de vente et des membres de la commission des sanctions.**

## *2. Les mesures d'application manquantes*

Au 31 mars 2023, **n'avait toujours pas été adopté** l'arrêté du ministre de la justice fixant le montant des cotisations professionnelles permettant d'assurer le financement du Conseil des maisons de vente. Le Sénat estime de manière constante qu'un arrêté constitue une mesure d'application de la loi. Ce texte réglementaire n'ayant pas été pris par le ministre concerné, l'application de l'article L. 321-19 du code de commerce, modifié par la loi n° 2022-267 du 28 février 2022, n'est à ce jour pas possible.

**La loi n° 2022-267 du 28 février 2022 reste donc partiellement applicable.**

(15) Loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation

Adoptée à l'initiative du député Patrick Vignal et des membres du groupe La République en Marche et apparentés, la loi du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation a modifié **les règles relatives au nom d'usage et simplifié la procédure de changement de nom** dans l'hypothèse où la demande est présentée par une personne majeure qui souhaite porter le nom du parent qui ne lui a pas transmis le sien, par adjonction ou substitution.

L'article 1<sup>er</sup> a intégré dans le code civil une disposition préexistante qui permet de porter à titre d'usage le nom de ses deux parents<sup>1</sup> et en a prévu deux évolutions principales : la possibilité de **substituer le nom d'un parent à celui de l'autre**, et non pas simplement de l'adjoindre, et la **faculté unilatérale pour un parent d'adjoindre son nom à titre d'usage à celui de son enfant mineur<sup>2</sup>**, à charge pour lui d'en informer à l'avance l'autre parent qui pourrait, s'il s'y oppose, saisir le juge aux affaires familiales.

L'article 2, qui est la mesure-phare de ce texte, a créé une **procédure simplifiée de changement de nom de famille par simple déclaration devant l'officier de l'état civil** dans le cas où la personne majeure souhaite porter le nom du parent qui ne lui a pas transmis le sien<sup>3</sup>. Ce changement de nom n'est consigné qu'après **un délai de réflexion d'un mois** et confirmation par l'intéressé de sa demande devant l'officier de l'état civil à son issue.

Cette faculté de changer de nom sans justifier d'un quelconque motif est **offerte à chacun une fois dans sa vie**, tout changement ultérieur relevant de la

---

<sup>1</sup> Article 43 de la loi n° 85-1372 du 23 décembre 1985 relative à l'égalité des époux dans les régimes matrimoniaux et des parents dans la gestion des biens des enfants mineurs.

<sup>2</sup> Avec son consentement si le mineur a plus de 13 ans.

<sup>3</sup> Adjonction ou substitution du nom de l'un des parents, ou encore interversion de nom double.

---

procédure de changement de nom prévue par l'article 61 du code civil qui nécessite la démonstration d'un intérêt légitime et une autorisation par décret.

**L'article 2 bis**, adopté en séance par les députés, donne **compétence à la juridiction pénale qui prononce un retrait de l'autorité parentale** pour se prononcer sur le **changement de nom de l'enfant** et lui permettre ainsi de se reconstruire sous une nouvelle identité. **L'article 3** permet à un majeur protégé sous tutelle de **présenter lui-même une demande de changement de prénom** à l'officier de l'état civil, sans passer par son représentant légal, ce qui est conforme au renforcement de l'autonomie des majeurs protégés engagé depuis 2007.

**Cette loi, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, est d'application directe.**

La circulaire de présentation, comprenant des modèles de formulaire et des fiches pratiques, a été publiée dès le 3 juin 2022<sup>1</sup>.

Selon les données collectées par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), entre le 1<sup>er</sup> août 2022 et le 31 mars 2023, près de 77 000 personnes ont changé de nom contre 21 000 sur la même période un an avant, soit **56 000 de plus**. La majorité de ces demandes auraient été **enregistrées dès l'été 2022**<sup>2</sup>, soit bien plus qu'annoncé en séance par le garde des sceaux, qui avait déclaré : « *en définitive, il y aura probablement très peu de demandes* »<sup>3</sup>, après s'être référé aux 2 000 dossiers en cours qui demandaient l'adjonction ou la substitution du nom de l'un des parents.

Un changement de nom **suppose de faire refaire l'ensemble des titres d'identité, permis de conduire ou carte vitale, ce qui ne semble pas avoir été bien perçu par certains demandeurs**. Interrogé à ce sujet par le sénateur de l'Oise Jérôme Bascher, le ministère de la justice a répondu avoir modifié le formulaire CERFA relatif à la demande de changement de nom pour intégrer une nouvelle rubrique intitulée « *Conséquences sur vos titres d'identité (carte nationale d'identité, passeport)* »<sup>4</sup>.

**La loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation est d'application directe.**

(16) Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte

Issue d'une initiative du député Sylvain Waserman, la loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 étend le **champ de compétence du Défenseur des droits en matière de recueil et de traitement des alertes ainsi que d'accompagnement de leurs auteurs**.

---

<sup>1</sup> Circulaire de présentation des dispositions issues de la loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation du 3 juin 2022 (JUSC2215808C).

<sup>2</sup> Consultable à l'adresse : [https://www.lemonde.fr/m-perso/article/2023/01/14/changer-de-nom-la-conquete-de-soi\\_6157836\\_4497916.html](https://www.lemonde.fr/m-perso/article/2023/01/14/changer-de-nom-la-conquete-de-soi_6157836_4497916.html).

<sup>3</sup> Consultable à l'adresse : <https://www.senat.fr/seances/s202202/s20220215/s20220215015.html>.

<sup>4</sup> Réponse du ministère de la justice publiée le 2 mars 2023 à la question écrite n°03905 (16e législature) de M. BASCHER Jérôme (Oise - Les Républicains) publiée le 24 novembre 2022.

## I. Les principales dispositions de la loi organique

Dans le détail, l'article 1<sup>er</sup> consacre explicitement la **compétence du Défenseur des droits pour « conseiller et informer »<sup>1</sup> les lanceurs d'alerte mais également pour « défendre » leurs droits et libertés<sup>2</sup>**. Par ailleurs, le périmètre d'intervention du Défenseur des droits est également étendu aux « **facilitateurs** ».

Introduit à l'initiative du rapporteur, Catherine Di Folco, lors de l'examen en commission au Sénat<sup>3</sup>, l'article 2 autorise la création d'un **adjoint au Défenseur des droits** spécialement en charge de l'exercice de ses nouvelles compétences en matière de lanceurs d'alerte.

L'article 3 consacre le Défenseur des droits comme autorité externe de recueil et de traitement des alertes. Surtout, il lui attribue **deux nouvelles compétences clés du nouveau régime d'alerte**. Il s'agit, d'une part, de la possibilité de recueillir tout signalement aux fins de traitement ou, le cas échéant, de réorientation du lanceur d'alerte vers l'autorité de signalement externe la mieux à même d'en connaître et, d'autre part, de la nouvelle faculté accordée au Défenseur des droits de rendre un avis sur la qualité de lanceur d'alerte de tout demandeur.

L'article 4 confie au Défenseur des droits une mission générale **d'évaluation du système de protection des lanceurs d'alerte en France**. Dans ce cadre, celui-ci doit notamment produire tous les deux ans un rapport sur le fonctionnement global de ce système, « *à partir des informations transmises par les autorités compétentes pour traiter et recueillir les signalements.* »

## II. Une loi organique entièrement applicable

Un seul des quatre articles composant la loi organique devait faire l'objet de mesures réglementaires d'application. Il s'agit de l'article 3 pour lequel un décret en Conseil d'État devait préciser les « *délais et garanties de confidentialité* » applicables à la procédure de recueil et de traitement des signalements par le Défenseur des droits.

Pris en application dudit article 3, le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 détaille ces éléments. **La procédure de recueil et de traitement des signalements par le Défenseur des droits est la même que celle qui s'applique aux autorités externes mentionnées en annexe de ce décret<sup>4</sup>.**

S'agissant des garanties de confidentialité, la procédure doit notamment **protéger l'identité des auteurs de signalement** ainsi que des autres personnes impliquées. Par ailleurs, seules les personnes disposant « *par leur positionnement ou leur statut, de la compétence, de l'autorité et des moyens suffisants à l'exercice de leurs missions* » peuvent être chargées de l'instruction des signalements. Elles reçoivent pour ce faire une formation spécifique.

---

<sup>1</sup> Cette nouvelle prérogative s'ajoute aux prérogatives antérieures d'information des lanceurs d'alerte.

<sup>2</sup> Plutôt que de « veiller » auxdits droits et libertés.

<sup>3</sup> Amendement COM-2.

<sup>4</sup> Voir le commentaire de la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 pour le détail de la procédure (modalités de dépôt et de traitement du signalement, condition de communication des informations à des tiers, évaluation et publicité de la procédure, etc.).

S'agissant des délais, le Défenseur des droits doit informer l'auteur du signalement des suites données à sa démarche dans un **délai de trois mois à compter de la réception de l'alerte** (un accusé de réception devant également être produit sous sept jours). Ce délai peut néanmoins être porté à six mois lorsque les circonstances particulières de l'affaire le justifient et sous réserve que l'auteur du signalement en soit dûment informé avant l'expiration du délai de droit commun de trois mois.

**La loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte est donc entièrement applicable.**

(17) Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte

Issue d'une initiative du député Sylvain Waserman, la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 vise à **renforcer le régime français de protection des lanceurs d'alerte**<sup>1</sup>. Défini par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique - ou « Sapin II » -, **le cadre précédent n'était en effet que partiellement conforme au droit européen, et en particulier aux dispositions de la directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union**. Le délai de transposition de cette directive était par ailleurs fixé au 17 décembre 2021.

Initialement composée de 13 articles, **la proposition de loi a été enrichie au Sénat afin, d'une part, de préciser les modalités d'application du dispositif, en particulier le champ de l'alerte, les modalités de signalement des faits allégués, et le périmètre des mesures de protection contre les représailles**. D'autre part, le Sénat a souhaité **garantir l'équilibre entre l'indispensable protection des lanceurs d'alerte et la préservation des autres intérêts concernés**, parmi lesquels la sauvegarde des secrets protégés par la loi et de la réputation des personnes physiques ou morale qui pourraient être mises en cause à tort<sup>2</sup>. Dans la suite de la navette, le texte a fait l'objet d'une commission mixte paritaire conclusive avant une adoption définitive par l'Assemblée nationale le 8 février puis par le Sénat le 16 février 2022.

**Sur les 17 articles que compte la loi, 15 sont d'application directe**. Relatif aux règles procédurales d'alerte, l'article 3 concentre 6 des 7 mesures réglementaires d'application prévues par le texte. La dernière mesure d'application est prévue par l'article 8, qui autorise le conseil de prud'hommes à enjoindre l'employeur, à titre de sanction, à abonder le compte personnel de formation (CPF) d'un salarié lanceur d'alerte.

---

<sup>1</sup> Dans sa rédaction issue de la présente loi, l'article 6 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique définit le lanceur d'alerte en ces termes : « une personne physique qui signale ou divulgue, sans contrepartie financière directe et de bonne foi, des informations portant sur un crime, un délit, une menace ou un préjudice pour l'intérêt général, une violation ou une tentative de dissimulation d'une violation d'un engagement international ».

<sup>2</sup> La proposition de loi a été modifiée par l'adoption de 38 amendements lors de son examen par la commission des lois et de 31 amendements lors de son examen en séance publique.

**Au 31 mars 2023, 85 % des mesures d'application ont été publiées, et la majorité des dispositions de cette loi sont donc applicables.** Le principal manque concerne les mesures d'application des dispositions de l'article 3 introduites par la commission des lois du Sénat en première lecture<sup>1</sup> et visant à autoriser la mutualisation des procédures de signalement interne dans les sociétés appartenant à un même groupe.

## **I. Les principales dispositions de la loi**

**L'article 1<sup>er</sup>** met en conformité la **définition du lanceur d'alerte** fixée par la loi « Sapin II » et les **conditions de fond pour bénéficier des protections** correspondantes avec les exigences fixées par le droit européen.

**L'article 2** étend le bénéfice du régime de protection des lanceurs d'alerte aux personnes physiques ou morales ayant joué le rôle de « **facilitateur** ».

**L'article 3** réforme les **règles procédurales à suivre pour pouvoir se placer sous la protection du statut de lanceur d'alerte** et clarifie l'articulation entre leurs différentes étapes (signalement interne, signalement externe, divulgation publique).

**L'article 4** oblige les entreprises à mentionner explicitement l'existence d'un dispositif de protection des lanceurs d'alerte dans leur règlement intérieur.

**L'article 5** renforce le régime de protection de la confidentialité de l'identité des lanceurs d'alerte ainsi que des autres personnes impliquées dans le signalement.

**L'article 6** ajuste le **régime de protection contre les représailles** dont jouissent les lanceurs d'alerte en fonction des prescriptions du droit européen. Ces derniers se voient ainsi exonérés de toute responsabilité civile lorsque l'alerte a causé un dommage et le champ de leur irresponsabilité pénale est étendu.

Les **articles 7, 15 et 16** précisent l'articulation entre le régime général d'alerte et les régimes sectoriels propres à certaines catégories d'individus, de faits ou de domaine d'activité.

**L'article 8** prévoit, d'une part, la possibilité pour le conseil de prud'hommes d'obliger l'employeur d'un lanceur d'alerte auteur de représailles à abonder son CPF et, d'autre part, l'impossibilité que le recours d'un lanceur d'alerte fasse l'objet d'une renonciation ou d'une limitation d'aucune sorte.

**L'article 9** renforce les **sanctions civiles et pénales** auxquelles s'exposent les auteurs de mesures de rétorsion ou de procédures dites « bâillons » à l'encontre d'un lanceur d'alerte.

**L'article 10** étend aux lanceurs d'alerte le bénéfice des protections contre les discriminations au travail.

---

<sup>1</sup> Amendement COM-26 du rapporteur.

L'article 12<sup>1</sup> prévoit la possibilité pour les autorités externes saisies par un lanceur d'alerte d'assurer des actions de soutien psychologique et financier à leur égard.

L'article 13 autorise le juge administratif à enjoindre l'administration à réintégrer un lanceur d'alerte ayant perdu son emploi en conséquence de son signalement.

L'article 14 affirme que l'opposabilité du secret des affaires n'est levée qu'à la condition que le lanceur d'alerte ait respecté les procédures de signalement.

L'article 17 procède aux coordinations nécessaires pour l'application de ce texte en Polynésie Française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna.

L'article 18 précise les modalités d'entrée en vigueur de la loi.

## II. Une loi majoritairement applicable

À l'exception de deux éléments pour lesquels des mesures réglementaires d'application étaient encore attendues au 31 mars 2023, **la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte est applicable.**

### 1. Les mesures d'application publiées

- Pris en application de l'article 3 de la loi, **le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 détaille, premièrement, le contenu des procédures internes et externes de recueil et de traitement des alertes.**

À cette fin, il détermine, pour la procédure de signalement interne :

- les **modalités de calcul du seuil de 50 salariés** à partir duquel la mise en place d'une telle procédure est obligatoire ainsi que les conditions de son établissement ;
- les **modalités de dépôt du signalement**, en particulier les vecteurs de transmission (écrits ou oraux) et la nature des documents admis pour l'étayer (« *tout élément, quel que soit sa forme et son support* ») ;
- les différentes **étapes du traitement du signalement**, comprenant :
  - une vérification préalable du respect par l'auteur du signalement des règles procédurales d'alerte, avec la possibilité de lui demander des informations complémentaires et, le cas échéant de le réorienter vers l'autorité de traitement la plus compétente ;
  - la conduite d'une phase d'instruction visant à apprécier l'exactitude des allégations et, le cas échéant, à remédier aux faits soulevés ;
  - un retour d'information régulier à l'auteur du signalement, avec un accusé de réception produit sous **sept jours** et une information sur les suites qui y ont été données sous **trois mois** ;

---

<sup>1</sup> L'article 11 a été déclaré contraire à la Constitution (Décision du Conseil constitutionnel n° 2022-839 DC du 17 mars 2022).



- le cas échéant, la clôture de la procédure, lorsque les allégations sont inexactes ou infondées ou que le signalement est devenu sans objet.
- **les garanties d’indépendance et d’impartialité de la procédure**, en précisant notamment les modalités de désignation des personnes ou services compétents pour le traitement du signalement ainsi que de recueil et de conservation des données correspondantes (enregistrement intégral ou procès-verbal précis) ;
- les conditions dans lesquelles le **recueil des signalements peut être confié à un tiers** ainsi que les conditions de **mutualisation de la procédure** par les entreprises de moins de 250 salariés ;
- les modalités de **publicité** de la procédure par l’entité concernée.  
S’agissant de la procédure de signalement externe, il détermine :
  - la **liste des autorités externes** compétentes pour recueillir et traiter des signalements, avec une répartition entre 23 catégories d’activité ;
  - en « miroir » des dispositions relatives à la procédure interne, les **modalités de dépôt et de traitement du signalement, les garanties d’indépendance et d’impartialité de la procédure ainsi que les conditions dans lesquelles les informations recueillies peuvent être communiquées à des tiers**. Sur le fond, les dispositions sont pour l’essentiel analogues. La principale différence réside dans l’extension à 6 mois du délai dont l’autorité externe dispose pour informer l’auteur d’un signalement des suites qui lui ont été données lorsque les circonstances particulières de l’affaire le justifient. Celle-ci est par ailleurs autorisée à traiter en priorité les signalements les plus graves en cas d’afflux importants de signalements. Enfin, il est prévu un dispositif spécifique de formation des personnes habilitées à traiter les signalements ;
  - les conditions **d’évaluation des procédures externes**, lesquelles doivent faire l’objet d’un réexamen triennal ;
  - les modalités de **publicité** de la procédure par l’ensemble des autorités externes désignées, ainsi que le périmètre des informations transmises annuellement au Défenseur des droits aux fins d’établissement de son rapport sur l’exercice du droit d’alerte.

Deuxièmement, le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 précise le **délai à l’issue duquel les protections liées au statut de lanceur d’alerte s’appliquent aux personnes qui, après avoir effectué un signalement externe et en l’absence de retour de l’autorité compétente, ont procédé à la divulgation publique d’informations**. Ledit délai est de six mois à compter de l’accusé de réception du signalement par le Défenseur des droits, l’autorité judiciaire ou d’une institution européenne. En parallèle du délai de retour d’information, il est de trois mois lorsque le signalement a été adressé à l’une autre des autorités listées en annexe du décret<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lequel délai peut être étendu à six mois lorsque les circonstances particulières de l’affaire le justifient et sous réserve que l’auteur du signalement en soit informé avant l’expiration du délai de droit commun de trois mois.

- 
- Pris en application de l'article 8 de la loi, le décret n° 2022-1686 du 28 décembre 2022 précise les **conditions dans lesquelles le conseil de prud'hommes peut ordonner, à titre de sanction, l'abondement du compte personnel de formation** d'un salarié lanceur d'alerte. Il détermine en particulier la procédure de fixation du montant et de son versement par l'employeur à la Caisse des dépôts, ainsi que les modalités pratiques d'alimentation du CPF du salarié.

## 2. Les mesures d'application manquantes

**Au 31 mars 2023, deux mesures réglementaires d'application de l'article 3 étaient encore attendues.**

Doivent premièrement encore être précisées les conditions selon lesquelles la procédure de signalement interne peut être **mutualisée entre des sociétés appartenant à un même groupe**, de manière à assouplir les obligations formelles imposées à chacune des filiales et à réduire les coûts correspondants. Si cette adaptation du dispositif d'alerte interne aux groupes de société est à l'origine d'un débat juridique, la Commission européenne avait, dans un courrier en date du 2 juin 2021 procédé à une interprétation constructive du texte et ouvert la porte à de telles dérogations<sup>1</sup>.

Il est à cet égard regrettable que, dans l'attente d'une clarification des exigences de la directive par le Cour de justice de l'Union européenne, ces modalités d'adaptation aux groupes de société des procédures de signalement n'aient pas été explicitement intégrées dans le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 précité. Pour rappel, cette possibilité avait été introduite lors de l'examen en commission au Sénat de la proposition de loi, à l'initiative de le rapporteur Catherine Di Folco<sup>2</sup>.

S'il est possible de considérer que **les conditions de mutualisation des moyens** prévues au II de son article 7 **pour l'ensemble des entreprises comptant entre 50 et 249 salariés couvrent, dans une certaine mesure, le cas des groupes de société, cela ne répond que partiellement à l'intention du législateur**. En prévoyant la possibilité d'une procédure commune au sein d'un groupe, celui-ci a, d'une part, entendu aller au-delà d'une seule mutualisation des moyens. D'autre part, ne figurent pas non plus dans le décret les « *conditions dans lesquelles des informations relatives à un signalement effectué au sein de l'une des sociétés d'un groupe peuvent être transmises à une autre de ses sociétés, en vue d'assurer ou de compléter leur traitement* ».

Deuxièmement, le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 précité ne détaille pas les **modalités selon lesquelles plusieurs autorités externes peuvent échanger des informations en vue de traiter un signalement**. Le II de l'article 3 de la loi renvoie en effet au niveau réglementaire la définition de ces modalités dans les cas où un signalement adressé à une autorité externe « *ne relève pas de sa compétence* » ou relève « *également de la compétence d'autres autorités* ». Si le II de l'article 10 du décret définit bien, dans le premier cas, les conditions de transmission du dossier vers l'autorité compétente, il **ne prend en revanche pas en compte l'hypothèse d'une compétence conjointe**. Celle-ci est pourtant explicitement prévue par la loi qui dispose que « *le décret précise également les conditions dans lesquelles les autorités externes peuvent échanger des informations en vue de traiter le signalement* ».

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 299 (2021-2022) de Catherine Di Folco sur le projet de loi, au nom de la commission des lois du Sénat (commentaire de l'article 1<sup>er</sup>).

<sup>2</sup> Amendement COM-26.

---

**La loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte reste donc partiellement applicable.**

(18) Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19

Composée de cinq articles, la loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 poursuivait trois objectifs principaux :

- abroger l'ensemble des dispositifs d'exception créés depuis mars 2020 afin de lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 ;
- maintenir un dispositif de veille sanitaire permettant le suivi des cas de contaminations et la lutte contre la diffusion de potentiels nouveaux variants émergents ;
- prévoir la suspension de l'obligation vaccinale des personnels au contact des personnes fragiles dès que la situation sanitaire ne l'exigerait plus

#### **1. L'abrogation formelle des régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19**

Alors que pendant plus de deux ans, chaque projet de loi présenté au Parlement proposait la prolongation des régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 – régime de l'état d'urgence sanitaire et régime de gestion de la crise sanitaire –, ce n'était pas le cas du projet de loi présenté par le Gouvernement en juillet 2022. Ces deux régimes ont donc cessé d'être applicables à compter du 1<sup>er</sup> août 2022. En conséquence, le conseil scientifique covid-19 a cessé ses travaux à cette même date.

Afin de donner toute sa lisibilité au droit et de consacrer le retour au droit commun, sous réserve des deux dispositions prévues aux articles 2 et 3 de la loi, le législateur a choisi, à l'initiative du Sénat, d'abroger formellement la partie du code de la santé publique relative à l'état d'urgence sanitaire et les dispositions législatives prévoyant le régime de gestion de la crise sanitaire (article 1<sup>er</sup> de la loi).

Le décret n° 2022-1097 du 30 juillet 2022 relatif aux mesures de veille et de sécurité sanitaire maintenues en matière de lutte contre la covid-19 a en conséquence abrogé, dans son article 10, le décret n° 2021-699 du 1<sup>er</sup> juin 2021 prescrivant les mesures générales nécessaires à la gestion de la sortie de crise sanitaire qui servait de base aux mesures édictées par le Gouvernement pour lutter contre l'épidémie de la covid-19 sur le fondement des deux régimes d'exception précités.

À l'initiative de l'Assemblée nationale, le législateur avait également demandé « une évaluation du cadre juridique en vigueur, y compris en matière de traitements de données à caractère personnel, afin de faire le bilan des moyens à la disposition des autorités publiques pour lutter contre les pandémies et, le cas échéant, de les redéfinir sans avoir recours à un régime d'exception » (article 5 de la loi). Ce rapport n'a cependant jamais été rendu.

## 2. Le maintien d'un dispositif de veille sanitaire permettant le suivi des cas de contamination et la lutte contre la diffusion de potentiels nouveaux variants émergents

### a. *Permettre le suivi du virus et la délivrance des certificats de test et de rétablissement requis au niveau européen*

Afin de permettre le suivi de l'évolution du virus, l'article 2 de la loi a prévu de **prolonger jusqu'au 31 janvier 2023 les systèmes d'information liés à la covid-19**. Il s'agissait, d'une part, du traitement SI-DEP, qui centralise les résultats de tests de dépistage de la covid-19, les met à disposition des organismes chargés de réaliser des enquêtes sanitaires pour rompre les chaînes de contamination, ainsi que de « Santé publique France » sous une forme pseudonymisée aux fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus. Il s'agissait d'autre part du traitement « Contact Covid », qui permet d'identifier les personnes infectées et celles présentant des risques d'infection (« cas contact »), et d'orienter ces personnes vers des prescriptions médicales d'isolement prophylactique.

Le législateur a également prévu, compte tenu des évolutions du droit européen qui impose aux États membres jusqu'au 30 juin 2023 de délivrer des certificats de test et de rétablissement, dans le cas où de tels documents seraient exigés par un autre État membre, de **prolonger jusqu'au 30 juin 2023 la base juridique permettant la continuité du système d'information SI-DEP, avec le consentement des personnes concernées, pour les seules finalités suivantes** : la centralisation des données des tests et la délivrance de justificatifs d'absence de contamination par la covid-19 et de certificats de rétablissement. **La surveillance épidémiologique et la recherche sur le virus seraient également prolongées jusqu'au 30 juin 2023** (date à laquelle le traitement lui-même cesserait d'exister), uniquement sous une forme pseudonymisée.

Le décret n° 2023-99 du 15 février 2023 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 a donc mis fin, une fois la date du 31 janvier 2023 passée, au traitement de données à caractère personnel « Contact Covid » et modifié les caractéristiques du traitement « SI-DEP » et des traitements mis en œuvre par les agences régionales de santé pour lutter contre l'épidémie de covid-19.

### b. *Le maintien d'un certificat sanitaire de voyage pour limiter la diffusion d'éventuels nouveaux variants et protéger les plus vulnérables*

Afin de maintenir des possibilités de limiter la diffusion d'éventuels nouveaux variants et de protéger les territoires les plus vulnérables, le législateur a, dans l'article 3 de la loi, prévu que le Gouvernement pourrait conditionner, entre le 1<sup>er</sup> août 2022 et le 31 janvier 2023, **les déplacements à destination des territoires ultramarins** à la présentation d'un résultat de test négatif, mais **uniquement en cas de risque de saturation imminente du système de santé de ces territoires**.

S'agissant des **déplacements vers le territoire national en provenance de pays étrangers**, le législateur a prévu la possibilité pour le Gouvernement, à compter du 1<sup>er</sup> août 2022 et jusqu'au 31 janvier 2023, d'imposer la présentation d'un résultat de

test négatif, mais seulement **en cas d'apparition et de circulation d'un nouveau variant de la covid-19 susceptible de constituer une menace sanitaire grave**. L'application de ce dispositif au-delà de deux mois devait cependant être autorisée par la loi.

Ces deux mesures ne pouvaient être décidées qu'après avis d'une autorité scientifique compétente désignée par voie réglementaire. Le décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022 instituant un comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires a chargé le nouveau comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires, créé en remplacement du conseil scientifique covid-19, de cette mission.

**Ces deux dispositifs n'ont jamais été utilisés. Le décret n° 2022-1771 du 30 décembre 2022** instaurant des contrôles sanitaires pour les vols en provenance de Chine, qui imposait, jusqu'au 15 février 2023<sup>1</sup>, la présentation d'un test négatif à la covid-19 à l'embarquement pour les voyageurs en provenance de Chine **ne se basait pas sur l'article 3 de la loi - qui n'étaient en effet pas applicable en raison de l'absence d'émergence d'un nouveau variant en Chine - mais sur les circonstances exceptionnelles**.

### **3. La suspension de l'obligation vaccinale des personnels au contact des personnes fragiles dès que la situation sanitaire ne l'exige plus**

**L'article 4 de la loi a prévu que l'obligation vaccinale des personnels de santé devra être suspendue dès que la situation sanitaire ou les connaissances médicales et scientifiques ne la justifieront plus**, alors qu'il s'agissait jusqu'alors d'une simple possibilité laissée à l'appréciation du Gouvernement.

Le constat selon lequel la situation sanitaire ou les connaissances médicales et scientifiques ne justifient plus l'obligation vaccinale doit être réalisé par la Haute Autorité de santé, qui peut s'autosaisir à cet effet ou être saisie par le ministre chargé de la santé, par le Comité de contrôle et de liaison covid-19, chargé d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la propagation de l'épidémie, ou encore par l'une des commissions chargées des affaires sociales de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

**Dans une décision du 29 mars 2023 la Haute Autorité de santé s'est prononcé en faveur de la levée de cette obligation**<sup>2</sup>. Le ministre de la santé en a pris acte, et a indiqué qu'il prendrait prochainement un décret en ce sens après un temps de concertation avec les fédérations et les ordres professionnels afin de permettre la réintégration des personnels concernés dans de bonnes conditions.

**La loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19 est entièrement applicable.**

---

<sup>1</sup> Initialement prévus jusqu'au 31 janvier 2023, ces contrôles ont été prolongé jusqu'au 15 février par le décret n° 2023-36 du 27 janvier 2023 modifiant le décret n° 2022-1771 du 30 décembre 2022 instaurant des contrôles sanitaires pour les vols en provenance de Chine.

<sup>2</sup> Décision n° 2023.0142/DC/SESPEV du 29 mars 2023 du collège de la Haute Autorité de santé adoptant le volet 1 de la recommandation vaccinale relative aux obligations et recommandations vaccinales des étudiants et professionnels des secteurs sanitaire, médicosocial et en contacts étroits avec de jeunes enfants (diphthérie, tétanos, poliomyélite, hépatite B, covid 19).

(19) Loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

La loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 3 août 2022, après qu'un accord a été trouvé en commission mixte paritaire le 28 juillet 2022.

Cette loi permet d'actualiser le statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française au regard des évolutions législatives intervenues dans le droit de la fonction publique territoriale depuis 2011.

Sur les 20 articles que compte la loi n° 2022-1137 du 10 août 2022, **15 sont d'application directe**, et **5 nécessitent une mesure d'application** (pour trois de ces articles, il s'agit de la même mesure d'application).

Au titre des articles d'application directe, est compté un article prévoyant la remise d'un rapport.

**Les articles 7, 8 et 9** de la loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 restaurent le dispositif de lutte contre les conflits d'intérêts centré sur la **commission de déontologie** qui préexistait à l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021.

Ils prévoient que la composition et les modalités de la commission de déontologie, qui relève du Conseil supérieur de la fonction publique des communes de la Polynésie française, sont prévues par un **arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française**.

Cet arrêté n'a pas encore été pris.

**L'article 13** de la loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 aligne les modalités de recrutement des personnes handicapées sur le droit de la fonction publique territoriale. À cette fin, il supprime la procédure des emplois réservés aux personnes reconnues travailleurs handicapés, et donne une base législative aux aménagements touchant les modalités de déroulement des concours, de recrutement et des examens à l'attention des candidats reconnus travailleurs handicapés.

Il prévoit que les conditions d'application des dérogations ainsi prévues aux règles de déroulement des concours, des procédures de recrutement et des examens sont fixées par un **arrêté du haut-commissaire de la République en Polynésie française**.

Cet arrêté n'a pas encore été pris.

**L'article 19** inscrit dans l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs le droit pour les agents publics d'exercer ses fonctions dans le cadre du télétravail.

Il prévoit qu'un **décret en Conseil d'État** détermine les modalités d'organisation du télétravail, les conditions dans lesquelles la commission administrative paritaire compétente peut être saisie par le fonctionnaire intéressé en

cas de refus opposé à sa demande de télétravail ainsi que les possibilités de recours ponctuel au télétravail.

**Ce décret en Conseil d'État n'a pas encore été pris.** D'après l'échéancier publié le 28 mars dernier, sa publication est prévue pour le mois d'**octobre 2023**.

Enfin, **l'article 20** prévoit la remise par le Gouvernement, dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport au Parlement présentant : les contraintes budgétaires pesant sur les communes de la Polynésie française ; les possibilités pour les communes de mener à bien certaines politiques, notamment dans le domaine de l'action sociale, du handicap ou du financement des congés avec traitement pour les activités en lien avec l'armée ; différentes pistes pour lever les obstacles budgétaires auxquels les communes de la Polynésie française font actuellement face ; ainsi que l'opportunité de permettre aux communes, aux groupements de communes et aux établissements publics de la Polynésie française de verser une indemnité de départ volontaire aux agents publics qui quittent définitivement la fonction publique des communes de la Polynésie française.

Ce rapport, qui devait être remis au plus tard **le 10 février 2023**, n'a toujours pas été rendu.

**La loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est entièrement inapplicable au 31 mars 2023.**

De plus, le rapport qui était à rendre au Parlement par le Gouvernement avant le 10 février 2023 n'a toujours pas été remis.

(20) Loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne

La loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne est une **loi d'adaptation de la législation française** aux dispositions du **règlement (UE) 2021/784** du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 **relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne** (règlement dit « TCO »). Ce règlement européen a pour principal objet d'imposer aux fournisseurs de services d'hébergement qui proposent des services dans l'Union européenne le **retrait de contenus terroristes diffusés en ligne dans l'heure qui suit une injonction** délivrée, selon un modèle établi, par une autorité compétente désignée par chaque État membre. Il est **en vigueur depuis le 7 juin 2022**.

Bien que s'agissant d'une mise en conformité du droit français avec la législation européenne en matière de lutte contre le terrorisme, **l'initiative de la loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 a été d'origine parlementaire**<sup>1</sup>, sans doute pour des raisons de célérité, l'échéance du 7 juin 2022 n'ayant pas été suffisamment anticipée.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 4883 d'Aude Bono-Vandorme, déposée à l'Assemblée nationale le 11 janvier 2022.

L'article unique insère cinq articles au sein de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (dite « LCEN »), afin principalement de déterminer **l'autorité compétente pour enjoindre aux fournisseurs de services d'hébergement de retirer des contenus à caractère terroriste, les peines applicables en cas de manquement à l'obligation d'y déférer et les voies de recours contre ces injonctions.**

Par décision n° 2022-841 DC du 13 août 2022, le Conseil constitutionnel a jugé que **les dispositions du texte adopté ne méconnaissent pas la liberté d'expression et de communication**, tout en rappelant le caractère restreint de son contrôle lorsque des dispositions législatives se bornent à tirer les conséquences nécessaires de dispositions inconditionnelles et précises des dispositions d'un règlement de l'Union européenne.

Cependant, **faute de décret d'application, cette loi n'est pas applicable.**

Le décret définissant les modalités d'application de son article unique et, en particulier, **les modalités d'échange d'informations entre les différentes autorités nationales<sup>1</sup> ou étrangères** impliquées dans les procédures d'injonction de retrait, n'est toujours pas publié. S'agissant de modalités qui concernent directement le fonctionnement de l'Arcom et des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, **l'Autorité et le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel en sont actuellement saisis pour avis.** La publication du décret est envisagée en **juin ou juillet 2023.**

Dans l'attente de ce décret, **aucune injonction de retrait nationale n'a pu être émise** sur le fondement du nouvel article 6-1-1 de la LCEN par l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), tandis qu'**aucune injonction de retrait transfrontalière venue d'une autorité européenne ne peut être traitée<sup>2</sup>.**

Seule la nomination d'un suppléant de la personnalité qualifiée nommée au sein de l'Arcom qui examine les injonctions de retrait est intervenue<sup>3</sup>.

La conformité du droit français au règlement TCO n'est donc qu'apparente.

**La loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne n'est pas applicable.**

---

<sup>1</sup> L'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), qui gère la plateforme de signalement PHAROS, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) et la personnalité qualifiée en son sein.

<sup>2</sup> Au 13 avril 2023, aucune injonction de retrait transfrontalière n'avait heureusement été transmise à la personnalité qualifiée désignée au sein de l'Arcom.

<sup>3</sup> L'Arcom a désigné Denis Rapone, membre du collège, en qualité de suppléant depuis le 6 mars 2023 (décision n° 2023-141 du 22 février 2023).



---

## C. TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 3 MAI 2023

**M. François-Noël Buffet, président.** – Comme chaque année à cette période, notre commission se penche sur les principales caractéristiques de l'application des lois que nous avons été amenés à examiner au fond au cours de l'année parlementaire 2021-2022.

Cet exercice traditionnel vise à opérer une vérification approfondie de l'adéquation entre les mesures législatives que nous votons 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 de loi. Cet exercice s'achèvera lors de la semaine de contrôle du 30 mai par un débat en séance sur l'application des lois, en présence du ministre chargé des relations avec le Parlement.

Au cours de l'année parlementaire 2021-2022, 20 des 64 lois promulguées ont été examinées au fond par la commission des lois, soit 31 % de l'ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales, niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes.

Ces 20 lois se répartissent en 9 projets de loi et 11 propositions de loi, dont seulement 4 d'origine sénatoriale : la proposition de loi permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce présentée par Nathalie Goulet ; la proposition de loi visant à nommer les enfants nés sans vie présentée par Anne-Catherine Loisier et plusieurs de ses collègues ; la proposition de loi tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit présentée par Vincent Delahaye, Valérie Létard et plusieurs de leurs collègues ; la proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art présentée par Catherine Morin-Desailly et plusieurs de ses collègues.

Parmi ces 20 lois, 17 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée. Cela représente 85 % des textes examinés par la commission, un taux en légère diminution par rapport au record décennal de 91,7 % atteint l'année précédente du fait de la multiplication des textes relatifs à l'état d'urgence sanitaire.

L'année parlementaire 2021-2022 a été marquée par un retour à la normale de la durée de la navette parlementaire pour les textes renvoyés à la commission des lois. Ces 17 projets et propositions de loi ont en effet été examinés en 220 jours en moyenne, soit sept mois, contre 119 jours en 2020-2021, soit moins de quatre mois.

Cependant, ce recours à la procédure accélérée, pourtant inscrit dans la Constitution comme une exception au principe d'une double lecture par chaque assemblée, continue de nous imposer des délais d'examen contraints qui ne sont pas réellement justifiés par l'actualité et une lecture unique dans chaque chambre ne favorisant pas le travail approfondi qui s'impose.

Pour l'année parlementaire 2021-2022, on dénombre également, pour la commission des lois, 6 lois conférant au Gouvernement 16 habilitations à légiférer par

voie d'ordonnance. Treize habilitations ont été utilisées, donnant lieu à la publication d'autant d'ordonnances. Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'ordonnances publiées sur la période de référence est en diminution. Cela s'explique par la fin du recours massif aux ordonnances observé au cours de la période 2019-2020, dans le contexte de la crise sanitaire.

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 strictement.

Au 31 mars 2023, sur ces 20 lois promulguées en 2021-2022, 10 étaient entièrement applicables - 5 lois d'application directe et 5 devenues pleinement applicables. Dix lois appellent donc encore des mesures d'application.

Ainsi, 72 des 211 mesures d'application prévues par ces 20 lois n'avaient pas été prises au 31 mars 2023, soit 34 % des mesures attendues, ce qui représente un taux équivalent à celui constaté l'an dernier, alors même que pour 17 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 2021-2022, nous pouvons retenir, premièrement, que l'inflation législative perdure, le coefficient multiplicateur des dispositions législatives s'établissant à 2,2 : ainsi, les 20 lois promulguées comportaient 581 articles contre 259 au stade de leur dépôt. Si le coefficient multiplicateur reste identique à celui de l'année précédente, le nombre d'articles comptabilisés au stade du dépôt a augmenté de 31 %, notamment du fait du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite 3DS, qui comptait 84 articles dans sa version initiale.

Deuxièmement, le taux de remise des rapports au Parlement, qui s'élève à 61 %, est en nette amélioration par rapport à l'année précédente : + 11 %. Ce taux est bien plus élevé que celui qu'observent les autres commissions, puisque le taux de publication global n'est que de 36 %. Cette situation s'explique par le fait que la quasi-totalité des rapports au Parlement prévus dans le cadre des lois relatives à la gestion de la crise sanitaire a été publiée. Cependant, nous ne pouvons que déplorer que plus d'un rapport sur trois ne soit toujours pas publié dans les délais.

Troisièmement, malgré la suspension des travaux en séance publique entre mars et juin 2022, l'activité législative de notre commission est restée soutenue : pour cette même période de référence 2021-2022, nous avons examiné 11 autres projets et propositions de loi qui, pour la plupart, soit sont en instance d'examen par l'Assemblée nationale, soit ont été adoptés définitivement après le 30 septembre 2022, soit ont été retirés de l'ordre du jour, rejetés en séance publique ou encore rejetés par l'Assemblée nationale.

Quatrièmement, du fait de la suspension des travaux législatifs, notre commission a lancé de nombreux travaux de contrôle qui ont donné lieu à la publication de 8 rapports d'information au cours de la période de référence. À ces travaux s'ajoutent 6 rapports d'information réalisés dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022.

Voilà rapidement brossé le panorama général de la mise en œuvre réglementaire des textes de loi que nous avons eu à traiter.

Je vais maintenant laisser la parole à quelques collègues pour des propos spécifiques à certaines des lois qu'ils ont rapportées : Catherine Di Folco, sur la loi organique visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte et sur la loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte ; André Reichardt, sur la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne ; Françoise Gatel et Mathieu Darnaud, sur la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteur de la loi visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.** – Notre débat sur l'application des lois intervient au moment opportun pour faire un premier bilan du nouveau régime juridique des lanceurs d'alerte. La loi du 21 mars 2022 a en effet réformé en profondeur les règles édictées par la loi de 2016, dite « Sapin 2 », afin, d'une part, de les mettre en conformité avec le droit européen et, d'autre part, de renforcer les protections offertes à ces personnes qui signalent ou divulguent publiquement, dans l'intérêt public, des informations sensibles ou confidentielles. L'articulation entre les procédures de signalement interne et externe a ainsi été précisée, de même que les règles à respecter pour pouvoir directement porter à la connaissance du public les faits allégués.

Tout en souscrivant aux objectifs de la proposition de loi, le Sénat avait souhaité parfaire l'équilibre entre la protection des lanceurs d'alerte contre les représailles et la préservation des autres intérêts concernés ; je pense en particulier à la sauvegarde des secrets protégés par la loi et à la réputation des personnes physiques ou morales qui pourraient être mises en cause à tort.

À deux exceptions près, dont une de taille sur laquelle je reviendrai, les mesures réglementaires d'application de la loi ont bien été publiées par le Gouvernement.

Le décret du 3 octobre 2022 détaille ainsi le contenu des procédures internes et externes de recueil et de traitement des alertes. Ces mesures d'application respectent pleinement l'équilibre défini par le Parlement lors de l'examen de ce texte.

Les règles formelles ainsi définies pour bénéficier du statut de lanceur d'alerte sont, d'une part, suffisamment souples pour encourager les potentiels auteurs de signalement à se saisir du dispositif. Par exemple, le signalement interne peut être effectué à l'écrit comme à l'oral et tout élément, quel que soit sa forme ou support, peut être transmis pour l'étayer. Ces règles sont, d'autre part, suffisamment précises pour garantir un traitement efficace et impartial des alertes, tant du fait de l'indépendance des autorités saisies que des marges de manœuvre dont elles disposent pour conduire l'instruction dans de bonnes conditions. Ces autorités peuvent ainsi demander des informations complémentaires à l'auteur de l'alerte et doivent respecter un délai ferme de trois à six mois pour l'informer des suites qui lui ont été données.

Pour ce qui est des règles de divulgation publique, le décret fixe également un délai de trois à six mois à partir duquel un lanceur d'alerte ayant saisi sans succès une autorité externe peut porter à la connaissance du public les informations dont il dispose et bénéficier à ce titre des protections offertes par la loi.

Ces différentes mesures contribuent à rendre le régime de protection des lanceurs d'alerte effectif, dans le respect de l'équilibre défini par le législateur.

On ne peut néanmoins que regretter que l'intégralité de la loi ne soit toujours pas applicable à ce jour. Comme je vous le disais, deux exceptions subsistent. La première est d'ordre technique et ne remet pas en cause l'équilibre général du régime. Dans le détail, le décret du 3 octobre 2022 ne précise pas les modalités selon lesquelles plusieurs autorités externes conjointement compétentes pour le traitement d'une même alerte peuvent échanger des informations à cette fin.

Le second point est plus significatif et concerne les conditions selon lesquelles la procédure de signalement interne peut être mutualisée entre des sociétés appartenant à un même groupe. Cette possibilité avait été introduite par le Sénat avec pour objectif d'assouplir les obligations formelles imposées à chacune des filiales et de réduire les coûts correspondants. Concrètement, il s'agissait d'éviter la situation ubuesque à laquelle une interprétation stricte du droit européen pourrait conduire, à savoir la coexistence au sein d'un même groupe d'une multitude de canaux d'alerte internes similaires et potentiellement concurrents. Je rappelle que, dans un courrier du 2 juin 2021, la Commission européenne avait ouvert la porte à une telle dérogation.

Il est à cet égard regrettable que, dans l'attente d'une clarification des exigences de la directive par la Cour de justice de l'Union européenne, ces modalités d'adaptation aux groupes de société des procédures de signalement n'aient pas été explicitement intégrées dans le décret du 3 octobre 2022. Cette absence risque, d'une part, de nuire à la lisibilité d'ensemble du régime pour les lanceurs d'alerte potentiels et, d'autre part, de créer une nouvelle charge administrative superflue pour les groupes de sociétés.

Certes, toutes les entreprises de moins de 250 salariés peuvent mutualiser les moyens de traitement des alertes internes. Mais cette faculté reste très en deçà des dispositions qui ont été, sur l'initiative du Sénat, inscrites dans la loi, où il est bien question d'une procédure commune au sein des groupes de sociétés.

J'en appelle donc à une vigilance collective sur ce sujet et invite le Gouvernement à procéder, dès que possible, à cette indispensable adaptation des règles pour les groupes de société.

**M. André Reichardt, rapporteur de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne.** – À l'époque, vous vous en souvenez, j'avais critiqué la méthode employée : le texte était visiblement une « fausse » proposition de loi, rédigée par les directions centrales des ministères concernés, déposée par les députés du groupe majoritaire, puis discutée au Parlement, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État, le tout dans un domaine qui n'était pas anodin, puisqu'il s'agissait de procéder en une heure au retrait de contenus à caractère terroriste en ligne. Des dispositions similaires avaient d'ailleurs été censurées dans la loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet, dite loi Avia.

Le Gouvernement souhaitait aller vite. La proposition de loi dont j'étais le rapporteur visait à adapter la législation française au regard du règlement européen du 29 avril 2021 relatif à la lutte contre la diffusion des contenus à caractère terroriste en ligne, qui était entré en vigueur le 7 juin 2022.

Compte tenu de ces enjeux, le Sénat avait accepté de « jouer le jeu » et d'adopter ce texte en urgence pendant la session extraordinaire de juillet. Je vous rappelle quel avait été le calendrier : 6 juillet, examen en commission ; 12 juillet,

examen en séance ; 19 juillet, commission mixte paritaire ; 26 juillet, adoption en séance publique des conclusions de la CMP.

La loi a été promulguée le 16 août 2022 après une décision de conformité du Conseil constitutionnel. Que s'est-il passé depuis ? Rien ! Faute de décret d'application, cette loi n'est pas applicable.

Le décret définissant les modalités d'application de son article unique, et en particulier les modalités d'échange d'informations entre les différentes autorités nationales ou étrangères impliquées dans les procédures d'injonction de retrait, n'est toujours pas publié. On nous l'annonce maintenant pour juin ou juillet prochain...

Dans l'attente de ce décret, aucune injonction de retrait nationale n'a pu être émise par l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC), tandis qu'aucune injonction de retrait transfrontalière émanant d'une autorité européenne ne peut être traitée.

Heureusement, il semble qu'il n'y ait pas eu d'injonction de retrait transfrontalière émise en direction de la France sur la période ; tant mieux. La personnalité qualifiée de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) n'a donc pas été empêchée de faire son travail, mais vous avouerez que cette situation est anormale.

En définitive, seule la nomination d'un suppléant de la personnalité qualifiée nommée au sein de l'Arcom est intervenue ; derechef, tant mieux, mais c'est là un bilan bien maigre après tous les efforts de célérité déployés côté Parlement, s'agissant d'une proposition de loi examinée dans des conditions acrobatiques, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État, je le répète...

**Mme Françoise Gatel, rapporteur de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).** – Le bilan de l'application de la loi 3DS qu'avec Mathieu Darnaud nous allons faire risque d'entretenir une certaine forme de déprime chez le législateur...

Davantage que les décrets d'application en eux-mêmes, je voudrais évoquer les questions de la qualité de la loi et de son applicabilité par les collectivités territoriales, étant entendu que les préfets et les sous-préfets devraient exercer le rôle d'animation et de diffusion des dispositions introduites par une loi à destination des collectivités locales. Très peu d'élus, en effet, connaissent les mesures que nous avons prises en leur faveur, par exemple la possibilité de procéder à des transferts de compétences « à la carte » au sein du bloc communal ou la soumission de l'exercice de certaines compétences, notamment la voirie, à la reconnaissance d'un intérêt communautaire ou métropolitain dans les communautés urbaines et les métropoles. L'État ne semble pas prendre toute sa part de l'effort consistant à garantir une application réussie des lois, comme le rapport d'information sur la déconcentration établi au titre de la délégation aux collectivités territoriales par nos collègues Agnès Canayer et Éric Kerrouche l'a clairement établi.

Je déplore par ailleurs la méconnaissance de dispositions que nous avons votées, à commencer par le fameux droit de veto sur l'implantation d'éoliennes. Un débat de fond avait eu lieu à l'époque de l'examen du projet de loi 3DS ; nous avons à juste titre considéré qu'un droit de veto donné aux maires était un revolver mis sur la tempe de l'édile, ainsi coincé entre les « pour » et les « contre ». Nous avons donc

adopté une disposition plutôt intelligente, qui permettait, par le biais d'une modification simplifiée du plan local d'urbanisme (PLU), de définir un zonage d'installation d'éoliennes à l'échelle du territoire communal ou intercommunal.

Or, quelques mois après la promulgation de la loi 3DS, le projet de loi relatif à l'accélération de la production d'énergies renouvelables est déposé. Très curieusement, il nous est apparu lors des débats sur ce texte que le ministère de la transition énergétique ignorait tout bonnement la disposition figurant dans la loi 3DS. Je n'ose tirer de cet exemple quelque conclusion que ce soit...

Il peut arriver par ailleurs que le pouvoir réglementaire prenne effectivement les mesures d'application nécessaires, mais déforme, ce faisant, l'intention du législateur. Nous l'avons vécu à propos du « zéro artificialisation nette » (ZAN), mais j'en donnerai un autre exemple tout aussi remarquable.

Souvenez-vous, à l'article 229 de la loi 3DS, il a été offert aux collectivités qui le souhaitent, plutôt les plus peuplées et dotées financièrement, la possibilité de solliciter la chambre régionale des comptes pour une évaluation des politiques publiques qu'elles conduisent.

Or, chose merveilleuse, le décret du 8 décembre 2022 pris pour l'application de cet article dispose que « la chambre régionale des comptes peut, de sa propre initiative, procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant des collectivités territoriales et organismes soumis à sa compétence de contrôle des comptes et de la gestion ». Cette capacité d'autosaisine me semble excéder très largement l'esprit du texte. J'ai posé au Gouvernement une question écrite à ce sujet ; je vous épargne la réponse qui m'a été faite, sorte de fin de non-recevoir qui met en doute ma compréhension des décrets d'application...

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS).** – Dans le prolongement de ce que vient de dire ma collègue Françoise Gatel, notamment sur les difficultés posées par la non-prise de mesures d'application pourtant prévues par la loi, si nous pouvons nous satisfaire de quelques mesures qui ont été prises avec diligence et célérité, s'agissant notamment du transfert des routes – le Sénat ayant recentré le sujet sur les départements et précisé les conditions de transfert – ou sur des sujets d'ordre réglementaire comme le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), nous dénombrons malheureusement encore trop de sujets qui font défaut.

Permettez-moi d'en citer quelques-uns. Je prendrai notamment trois exemples, sur le sujet des routes.

Nous constatons aujourd'hui que certaines mesures de contrôle routier sur les voies transférées ou mises à disposition des collectivités ne peuvent être prises, faute d'un arrêté du ministre de la justice et des ministres chargés de la voirie routière nationale et des collectivités territoriales qui doit déterminer les conditions d'assermentation d'agents de la région nouvellement compétents pour la réalisation de contrôles routiers et faute du décret prévu à l'article 53 de la loi pour la détermination des modalités de dépôt et d'instruction des demandes formulées par les collectivités territoriales concernant l'installation de radars routiers sur les routes dont elles ont la charge.

Ces actes n'ont pas été pris, et leur absence prive d'effet des dispositions pourtant souhaitées par certaines collectivités territoriales et de nature à renforcer la sécurité routière.

Parmi les mesures d'application faisant fortement défaut, je souhaite également évoquer deux mesures dont l'absence fait aujourd'hui obstacle à une meilleure application du principe de différenciation, qui, rappelons-le, était l'un des 3D du texte éponyme.

D'une part, le décret en Conseil d'État prévoyant les conditions et le plafond dans le respect duquel le régime des redevances dues aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou aux syndicats mixtes pour l'occupation provisoire de leur domaine public par les chantiers de travaux peut être fixé respectivement par le conseil municipal, l'organe délibérant ou le comité syndical, n'a toujours pas été pris. L'inapplicabilité de cette disposition est d'autant plus regrettable que le renforcement du pouvoir réglementaire local a constitué l'un des principaux points d'attention lors des discussions parlementaires, notre commission étant particulièrement vigilante au renforcement des marges de manœuvre des collectivités territoriales et de leurs groupements en la matière.

D'autre part, le décret en Conseil d'État devant permettre aux dispositions relatives à l'harmonisation du tissu commercial, auxquelles je sais ma collègue Françoise Gatel très attachée, fait toujours défaut. Cette mesure favoriserait pourtant la revitalisation des bourgs-centres et développerait les activités économiques sur nos territoires...

Enfin, plusieurs dispositions relatives aux outre-mer demeurent inapplicables, faute de mesures réglementaires. Ainsi, l'article 241 relatif à la prévention des risques naturels outre-mer – sujet que le Sénat a largement contribué à faire avancer – prévoit de nombreuses mesures d'application, dont aucune n'est prise. L'article 263 crée un statut *ad hoc* pour Clipperton, incluant la création d'un conseil consultatif assistant le ministre des outre-mer dans l'administration de ce territoire.

En outre, que serait un bilan d'application d'une loi sans un point sur les ordonnances prises en application d'habilitations votées par le législateur ? Sur ce sujet, la loi 3DS ne donne pas satisfaction – c'est un euphémisme.

D'une part, une ordonnance a été prise, qui ne semble pas donner pleine satisfaction : je pense à l'ordonnance du 8 février 2023 relative au phénomène de « retrait-gonflement des argiles » – sujet que nous avons largement évoqué –, dont le régime juridique pourrait de nouveau être modifié dans les prochains mois. Sur ce point, à quoi sert que le Parlement se dessaisisse de sa compétence s'il est contraint de revoir la copie du Gouvernement quelques mois après la prise d'une ordonnance ? Ce n'est pas un fait nouveau, mais nous le déplorons malheureusement encore une fois aujourd'hui.

D'autre part, deux habilitations prévues par le législateur n'ont pas donné lieu à la prise d'ordonnances. L'article 198 de la loi habilitait le Gouvernement à réviser par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, le régime de la publicité foncière. Cette ordonnance n'a pas été prise, et une nouvelle habilitation figure dans l'avant-projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice, que le Gouvernement a soumis à consultation et que nous examinerons prochainement.

De même, l'article 256 de la loi habilitait le Gouvernement à prendre sous dix mois par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour créer un statut de grand port maritime pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette ordonnance est encore attendue sur ce territoire.

**M. François-Noël Buffet, président.** – Merci. Vos interventions respectives montrent qu'il y a encore du travail pour que l'application des lois votées soit pleinement effective.



**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 2021 et le 30 septembre 2022, le Sénat a adopté dix-sept résolutions européennes, contre six l'année précédente. Cette augmentation remarquable correspond à un retour au rythme de croisière habituel de la commission, qui est d'une quinzaine de résolutions par an, après la rupture de rythme imputable à la pandémie et au renouvellement sénatorial de 2020. La commission des affaires européennes a été saisie de 949 textes européens au titre de l'article 88-4 et, parmi eux, en a examiné 261, soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions.

Sur ces dix-sept résolutions, douze sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et cinq d'une initiative d'un ou plusieurs sénateurs. Trois de ces résolutions ont en outre donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes : sur les marchés numériques (DMA), l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie des investissements durables et le marché intérieur des services numériques (DSA). Treize de ces résolutions ont également donné lieu parallèlement à un avis politique adressé à la Commission européenne. Ces chiffres illustrent l'origine variée du traitement des questions européennes au Sénat, et la volonté de ce dernier de sensibiliser simultanément le Gouvernement français et la Commission européenne à ses priorités sur les sujets européens d'importance.

Plus généralement, en ce qui concerne les avis politiques, la commission des affaires européennes en a adressé quinze à la Commission européenne entre le 1er octobre 2021 et le 30 septembre 2022. Tous ont reçu une réponse de la part de la Commission. Toutefois, le respect du délai de trois mois dont dispose la Commission pour répondre aux avis politiques s'est fortement dégradé sur cette période. En effet, parmi les quinze réponses reçues, quatre ont été envoyées dans le délai de trois mois (contre cinq sur huit l'année dernière). Le taux de réponse dans le délai de trois mois s'est ainsi établi au niveau historiquement bas de 26,66 %, contre 62,5 % pour la session 2020-2021.

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 septième rang de ces assemblées.

En ce qui concerne les avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, au 31 septembre 2022, le Sénat en avait adopté trente-huit depuis l'entrée en vigueur

---

du traité de Lisbonne. La commission des affaires européennes en a adopté quatre au cours de la période couverte par le rapport, portant sur la neutralité climatique dans le secteur de l'utilisation des terres, le réseau transeuropéen de transport, les poursuites judiciaires abusives altérant le débat public, et la révision du cadre européen en matière d'énergies renouvelables.

### **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 : onze résolutions européennes ont en effet été prises en compte en totalité ou en majorité au cours des négociations à Bruxelles, voire dans le texte définitif européen (règlement ou directive). Il s'agit des résolutions portant sur :

- le programme de travail de la Commission européenne pour 2022 : dans sa réponse, la Commission européenne a, en particulier, partagé le souhait du Sénat du respect du principe de subsidiarité et du multilinguisme, réaffirmant son souci d'une publication de tous les documents juridiquement contraignants et de portée générale dans les 24 langues officielles de l'Union européenne. En outre, la Commission a également déclaré partager les préoccupations du Sénat relatives au pacte vert et à la pêche, l'éducation au numérique et le règlement sur les semi-conducteurs (« *chips act* »), l'adoption de nouvelles ressources propres, et la mise en place d'un droit d'initiative des parlements nationaux ;

- la lutte contre les violences faites aux femmes : concernant ce texte, les préconisations du Sénat ont été suivies et confortées par un « cercle vertueux ». La Commission européenne a répondu favorablement à l'appel de la France pour l'établissement d'un cadre juridique européen permettant une lutte efficace contre les abus et violences faites aux femmes, conformément aux dispositions de la convention d'Istanbul. Elle a présenté le 8 mars 2022 une proposition de directive sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique reprenant les préconisations du Sénat relatives à la définition des infractions pénales liées aux violences sur les femmes, la mise en place de procédures d'interdiction, d'injonction et de protection en cas d'urgence (par ordonnance), et le principe d'une réparation intégrale, par l'auteur de l'infraction, du préjudice subi ;

- sur les subventions étrangères: le Sénat a été entendu sur sa volonté de combler un vide réglementaire dans le marché unique en assurant un contrôle des subventions étrangères procurant à leurs bénéficiaires un avantage indu lors de l'acquisition d'entreprises de l'Union européenne, de la participation à des marchés publics dans l'Union européenne ou de l'exercice d'activités commerciales en son sein. Les propositions du Sénat sur le principe de la réforme et l'architecture globale des instruments envisagés ont été reprises dans la version finale du règlement européen. ;

- sur l'inclusion du nucléaire dans le volet climatique de la taxonomie européenne des investissements durables : la résolution du Sénat avait pour objectif d'obtenir l'intégration pleine et entière de l'énergie nucléaire dans la taxonomie comme activité durable et de maintenir une neutralité technologique, notamment entre l'hydrogène issu de l'énergie nucléaire et celui issu des énergies renouvelables. La Commission européenne a consacré une « demi-victoire » pour la France en reconnaissant l'énergie nucléaire, non comme une activité durable mais comme une « activité économique favorisant la transition ».

- les autres propositions du Sénat ayant été suivies portaient sur les marchés contestables et équitables dans le secteur numérique ; les services numériques ; le programme d'action numérique à l'horizon 2020 ; l'autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) ; la connectivité sécurisée 2023-2027 ; la transparence de la publicité politique ; la liberté académique en Europe.

2°) les positions du Sénat ont été partiellement suivies pour cinq des résolutions adoptées. C'est le cas des résolutions relatives au paquet « ajustement à l'objectif 55 » et au devoir de vigilance des entreprises, en raison du refus de la Commission européenne de faire évoluer son texte ou des divisions entre Conseil et Parlement européen ayant conduit à des compromis sensiblement éloignés des positions sénatoriales. D'autres résolutions n'ont pu être suivies d'effet, faute de négociation active sur un texte européen, telles que les résolutions sur le patrimoine européen renforcé, sur la préservation des huiles essentielles de lavande ou sur les filières du patrimoine.

3°) enfin, dans un seul dernier cas, la résolution européenne du Sénat n'a pas reçu de suite effective : portant sur un sujet particulièrement important pour le Sénat, la résolution demandant une réorientation de la PAC afin de garantir la souveraineté alimentaire de l'Europe n'a pas obtenu gain de cause. Cette résolution en date du 6 mai 2022 demandait, au regard de la guerre en Ukraine, de réorienter la stratégie agricole européenne découlant du Pacte vert pour assurer l'autonomie alimentaire de l'Union européenne. Elle sollicitait notamment une étude d'impact sur les conséquences économiques et sociales du pacte vert, et une inflexion générale de la position de la Commission européenne afin que la PAC retrouve sa dimension de « priorité stratégique ». Or, tant le Gouvernement français que la Commission européenne ont opéré une série d'ajustements temporaires et limités pour tirer les conséquences du conflit ukrainien mais ont refusé la « réorientation » demandée, renouvelant au contraire leur soutien à la stratégie « de la ferme à la fourchette ».

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.



**ANNEXE**





## RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2021-2022

<b>Nombre de lois promulguées lors de la session</b>	<b>64</b>
<i>dont lois d'application directe</i>	<b>18</b>
<i>dont lois mises en application</i>	<b>14</b>
<i>dont lois partiellement mises en application</i>	<b>25</b>
<i>dont lois non mises en application</i>	<b>7</b>

### Lois d'application directe (18)

- Loi n° 2021-1317 du 11 octobre 2021 permettant la réélection des juges consulaires dans les tribunaux de commerce
- Loi n° 2021-1360 du 20 octobre 2021 visant au gel des matchs de football le 5 mai
- Loi organique n° 2021-1381 du 25 octobre 2021 modifiant la loi organique n° 2010 837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution
- Loi n° 2021-1549 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 ;
- Loi n° 2021-1576 du 6 décembre 2021 visant à nommer les enfants nés sans vie
- Loi n° 2021-1577 du 6 décembre 2021 portant diverses dispositions relatives au Haut Conseil des finances publiques et à l'information du Parlement sur les finances publiques ;
- Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique
- Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne
- Loi n° 2022-139 du 7 février 2022 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
- Loi n° 2022-171 du 14 février 2022 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit

- Loi n° 2022-218 du 21 février 2022 relative à la restitution ou la remise de certains biens culturels aux ayants droit de leurs propriétaires victimes de persécutions antisémites
- Loi n° 2022-267 du 28 février 2022 visant à moderniser la régulation du marché de l'art
- Loi n° 2022-270 du 28 février 2022 pour un accès plus juste, plus simple et plus transparent au marché de l'assurance emprunteur ;
- Loi n° 2022-272 du 28 février 2022 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation
- Loi n° 2022-297 du 2 mars 2022 relative au monde combattant
- loi n° 2022-301 du 2 mars 2022 relative au choix du nom issu de la filiation
- Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
- Loi n° 2022-355 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale

#### **Lois mises en application (14)**

- Loi n° 2021-1465 du 10 novembre 2021 portant diverses dispositions de vigilance sanitaire
- Loi n° 2021-1484 du 15 novembre 2021 visant à améliorer les conditions de présence parentale auprès d'un enfant dont la pathologie nécessite un accompagnement soutenu
- Loi n° 2021-1575 du 6 décembre 2021 relative aux restrictions d'accès à certaines professions en raison de l'état de santé
- Loi organique n° 2021-1728 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire
- 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 ;
- Loi n° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole au travers de structures sociétaires ;
- Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 visant à réformer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles
- 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

- Loi n° 2022-229 du 23 février 2022 portant reconnaissance de la Nation envers les harkis et les autres personnes rapatriées d'Algérie anciennement de statut civil de droit local et réparation des préjudices subis par ceux-ci et leurs familles du fait de l'indignité de leurs conditions d'accueil et de vie dans certaines structures sur le territoire français
- 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.
- Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.
- Loi n° 2022-299 du 2 mars 2022 visant à combattre le harcèlement scolaire
- Loi organique n° 2022-400 du 21 mars 2022 visant à renforcer le rôle du Défenseur des droits en matière de signalement d'alerte
- Loi n° 2022-1089 du 30 juillet 2022 mettant fin aux régimes d'exception créés pour lutter contre l'épidémie liée à la covid-19

#### **Lois partiellement mises en application (25)**

- 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 ;
- Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique
- Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs
- Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France
- 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
- Loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes
- Loi n° 2021-1678 du 17 décembre 2021 visant à l'accompagnement des enfants atteints de pathologie chronique ou de cancer
- Loi n° 2021-1679 du 17 décembre 2021 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraites agricoles des plus faibles
- Loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école
- Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire

- Loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022
- Loi n° 2021-1774 du 24 décembre 2021 visant à accélérer l'égalité économique et professionnelle
- Loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques
- Loi de finances n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022
- Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs
- Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure
- Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants
- Loi n° 2022-172 du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante
- 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
- Loi n° 2022-271 du 28 février 2022 relative à l'aménagement du Rhône
- Loi n° 2022-296 du 2 mars 2022 visant à démocratiser le sport en France.
- Loi n° 2022-300 du 2 mars 2022 visant à renforcer le contrôle parental sur les moyens d'accès à internet
- Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte
- Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022
- Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

#### **Lois non mises en application (7)**

- Loi n° 2022-53 du 24 janvier 2022 visant à la création d'une plateforme de référencement et de prise en charge des malades chroniques de la covid 19
- Loi n° 2022-219 du 21 février 2022 visant à réformer l'adoption
- Loi n° 2022-268 du 28 février 2022 visant à simplifier l'accès des experts forestiers aux données cadastrales
- Loi n° 2022-295 du 2 mars 2022 visant à renforcer le droit à l'avortement
- Loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public

- Loi n° 2022-1137 du 10 août 2022 ratifiant l'ordonnance n° 2021-1605 du 8 décembre 2021 étendant et adaptant à la fonction publique des communes de Polynésie française certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale
- Loi n° 2022-1159 du 16 août 2022 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière de prévention de la diffusion de contenus à caractère terroriste en ligne